

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Infrastruktur

Philip Banse · Ulf Buermeyer
WARUM ES DER POLITIK
SCHWERFÄLLT, FÜR GUTE
INFRASTRUKTUR ZU SORGEN

Katja Rietzler
INVESTITIONSLÜCKEN,
REGIONALE UNTERSCHIEDE
UND STATISTISCHE TÜCKEN

Dirk van Laak
INFRASTRUKTURGESCHICHTE

Rainer Hank
INNOVATION UND INVESTITION
STATT LOCKERUNG DER
SCHULDENBREMSE

Maurice Höfgen
VON SCHULDENREGELN
UND SCHULDENBREMSEN

Matthias Diermeier · Armin Mertens
INFRASTRUKTUREN
DER INDUSTRIELLEN
TRANSFORMATION

Larissa Deppisch
VOM ABBAU DER
DASEINSVORSORGE
UND AUFSTIEG DES
RECHTSPOPULISMUS

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung  DASPARLAMENT



Infrastruktur

APuZ 10–11/2025

PHILIP BANSE · ULF BUERMEYER

**WARUM ES DER POLITIK SCHWERFÄLLT,
FÜR GUTE INFRASTRUKTUR ZU SORGEN**

Seit Jahrzehnten investieren politisch Verantwortliche in Bund, Ländern und Kommunen zu wenig in die Infrastruktur. Unser politisches System setzt bislang falsche Anreize, die kurzfristiges Handeln belohnen und langfristige Investitionen unattraktiv erscheinen lassen.

Seite 04–10

MAURICE HÖFGEN

**VON SCHULDENREGELN
UND SCHULDENBREMSEN**

Führende Wirtschaftsinstitute bescheinigen Deutschland einen erheblichen Investitionsstau. Dieser gefährdet den Wohlstand unserer alternenden Gesellschaft. Für mehr Investitionen müssen die Schuldenregeln reformiert werden – sowohl für den Bund als auch für die Kommunen.

Seite 31–35

KATJA RIETZLER

**INVESTITIONSLÜCKEN, REGIONALE
UNTERSCHIEDE UND STATISTISCHE TÜCKEN**

Auch der europäische Vergleich zeigt: In Deutschland wurde zu lange zu wenig investiert. Besonders groß ist der Investitionsstau im Baubereich und hier vor allem auf kommunaler Ebene, wobei nach wie vor erhebliche regionale Disparitäten bestehen.

Seite 11–18

MATTHIAS DIERMEIER · ARMIN MERTENS

**INFRASTRUKTUREN DER INDUSTRIELLEN
TRANSFORMATION**

Für eine erfolgreiche industrielle Dekarbonisierung sind enorme infrastrukturelle Veränderungen notwendig. Wie groß ist der Widerstand der Bevölkerung – vor allem dann, wenn die Dekarbonisierungsmaßnahmen in der unmittelbaren Nachbarschaft stattfinden sollen?

Seite 37–43

DIRK VAN LAAK

INFRASTRUKTURGESCHICHTE

Was im Rückblick als kontinuierlicher Ausbau von Infrastrukturen erscheint, war in Wirklichkeit von zahllosen Konflikten begleitet. In die heute bestehenden Netzwerke der Versorgung sind frühere Zukunftsvorstellungen eingeschrieben.

Seite 20–25

LARISSA DEPPISCH

**VOM ABBAU DER DASEINSVORSORGE
UND AUFSTIEG DES RECHTSPOPULISMUS**

Die Wahlerfolge der Alternative für Deutschland in ländlichen Räumen werden immer wieder auf die Unzufriedenheiten der Menschen mit dem Abbau von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge zurückgeführt. Was ist dran an diesem Erklärungsmuster?

Seite 45–53

RAINER HANK

**INNOVATION UND INVESTITION STATT
LOCKERUNG DER SCHULDENBREMSE**

Deutschland hat nicht nur einen enormen Investitionsstau, sondern vor allem ein Innovationsdefizit. Bevor über höhere Staatsausgaben nachgedacht wird, sollte man sich auf die Kernaufgaben des Staates besinnen. Private Investitionen müssen Vorrang haben.

Seite 26–30

EDITORIAL

Infrastrukturen bilden die Grundlage unseres täglichen Lebens – oft unbeachtet, bis sie nur noch unzureichend funktionieren. So gibt es in Deutschland kaum jemanden, der oder die nicht aus eigener Erfahrung berichten kann, wie marode die Infrastruktur in vielen Bereichen ist: von auffälligen Schulen über ausfallende Züge, Funklöcher und kaputte Brücken bis hin zu fehlenden Pflege- und Kitaplätzen. Tatsächlich ist der Investitionsstau bei der öffentlichen Infrastruktur groß, und die Herausforderungen werden nicht kleiner: Das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft und das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der gewerkschaftsnahen Hans-Böckler-Stiftung schätzen, dass der Staat in den kommenden zehn Jahren fast 600 Milliarden Euro zusätzlich investieren müsste, um Deutschlands Infrastruktur zu modernisieren.

Es besteht Konsens darüber, dass in Deutschland jahrzehntelang zu wenig in den Erhalt und Ausbau der Infrastruktur investiert wurde. Uneinigkeit herrscht jedoch darüber, wie die notwendigen Investitionen finanziert werden sollen und was in der Vergangenheit falsch gelaufen ist. Zugespitzt formuliert: Hat sich die Bundesrepublik mit den selbst auferlegten Schuldenregeln „kaputtgespart“? Oder wurden schlicht parteiübergreifend die falschen Prioritäten gesetzt? Welche politischen und bürokratischen Hemmnisse müssen beseitigt werden, um mehr Investitionen zu ermöglichen?

Wie auch immer man Infrastruktur im Einzelnen definiert, sie ist Voraussetzung für wirtschaftliches Handeln, Mobilität und Sicherheit. Eine marode Infrastruktur ist daher nicht nur ein alltägliches Ärgernis, sondern ein politisches Problem von weitreichender Bedeutung: Es gehört zu den Kernaufgaben des Staates, mit seinen Steuereinnahmen für eine funktionierende Infrastruktur zu sorgen. Werden diese Aufgaben nicht erfüllt, droht das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des Staates zu erodieren.

Lorenz Abu Ayyash

WARUM ES DER POLITIK SCHWERFÄLLT, FÜR GUTE INFRASTRUKTUR ZU SORGEN

Philip Banse · Ulf Buermeyer

Seit 1968 spannte sich die Rahmede-Talbrücke im Zuge der Autobahn 45 über ein Tal bei Lüdenscheid in Nordrhein-Westfalen. Ein 453 Meter langes Asphaltband überbrückte auf zehn Stelzen das Flüsschen Rahmede und verband die Wirtschaftsregionen Dortmund und Frankfurt am Main – bis vor Kurzem, denn am Mittag des 7. Mai 2023 musste die völlig marode Brücke gesprengt werden. An den Hängen versammelten sich Hunderte Kameralente und Neugierige; im Livestream sahen Tausende zu, wie die Autobahnbrücke in einer gigantischen Staubwolke verschwand.

So viel Aufmerksamkeit bekommt die Infrastruktur in Deutschland selten – und das hat fatale Folgen. Denn auch wenn Expertinnen und Experten streiten, wie verrottet die Infrastruktur in unserem Land genau ist – alle sind sich einig, dass dringend investiert werden muss.⁰¹

Während Regierungen bei Investitionen und Sanierungen sparten, um Schulden in Euro und Cent abzubauen und neue Euro-Schulden mithilfe der Schuldenbremse auf ein Minimum zu begrenzen, häuften sie unbemerkt neue Schulden an, die durch Sparrunden nicht zu beheben sind, nämlich gigantische Infrastrukturschulden. Auch die lassen sich mit einem Preisschild versehen: mindestens 457 Milliarden Euro – rund ein kompletter Bundeshaushalt.⁰² Andere Schätzungen gehen von mehr als 600 Milliarden Euro Infrastrukturschulden aus. Wie konnte das passieren – in einem der reichsten Staaten der Erde?

Infrastruktur bildet das Fundament einer modernen, freiheitlichen Gesellschaft. Die Gemeinschaft baut sie, damit alle Menschen sie nutzen können – jeder Mensch auf seine Weise, nicht alle gleich, aber alle mehr oder weniger. Die Gemeinschaft bezahlt den Bau und den Erhalt, weil sie ohne Infrastruktur kollabieren würde.

Wichtige Teile der Infrastruktur zahlt und betreibt der Staat selbst, etwa Straßen, Schulen oder Behörden. Andere Teile der Infrastruktur überlässt der Staat Privatunternehmen, macht ihnen aber gewisse Vorgaben, zum Beispiel für Stromnetze und Kommunikationssysteme. Für die staatliche Infrastruktur sind verschiedene föderale Ebenen verantwortlich: Kommunen betreiben und bezahlen beispielsweise Schwimmbäder und Parks; Länder sind zuständig für Polizei und Krankenhäuser; der Bund plant, baut und bezahlt unter anderem die Autobahnen, Bundesstraßen und Bahngleise sowie viele Wasserstraßen und Brücken.

Infrastruktur kostet Geld, sowohl beim Bau als auch im laufenden Betrieb. Wird nicht investiert, häufen sich Infrastrukturschulden an, für die eine Art Zins fällig wird. Investiert der Staat mäßig, aber kontinuierlich in den Erhalt von Gebäuden, Netzen und Wasserstraßen, bleiben die Infrastrukturschulden im Rahmen und damit auch die Kosten, um die Infrastruktur zu erhalten. Doch je länger eine Brücke nicht gewartet wird, desto teurer wird es, sie auf den neuesten Stand zu bringen. Im schlimmsten Fall muss eine Brücke gar gesprengt oder eine Schule abgerissen und neu gebaut werden.

Und während viele sich noch überlegen, wie wir die Infrastrukturschulden der Vergangenheit tilgen, stehen schon die nächsten Investitionen an, um unsere Industriegesellschaft klimaneutral umzubauen.

MARODES FUNDAMENT

Laut Verkehrsinvestitionsbericht der Bundesregierung für das Jahr 2020 waren rund 4500 Brücken in Deutschland in „nicht ausreichendem“ oder „ungenügendem“ Zustand.⁰³ Stand 2020

bedürfen fast fünf Prozent aller Bundesautobahnen „einer intensiven Beobachtung und einer vorrangigen Planung von Maßnahmen zur Verbesserung der Gebrauchstauglichkeit“, ein weiteres knappes Prozent hatte zusätzlich „einen Gebrauchswert erreicht, bei dem die Einleitung von verkehrsbeschränkenden oder baulichen Maßnahmen geprüft werden muss“.⁰⁴ Bei Bundesstraßen liegen die Anteile gar bei über 13 Prozent (beobachten) beziehungsweise drei Prozent (Beschränkungen prüfen). Deutschlands Straßen sind also zu einem guten Teil hinüber – und von allein werden sie sich nicht erholen.

Auch die Bahn ist ein Sanierungsfall: „Die Eisenbahninfrastruktur ist in vielen Bereichen überaltert“, schreibt der Bundesrechnungshof im März 2023 in einem 33-seitigen Gutachten „zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG“.⁰⁵ Die Bahn sei nach Jahren der Untätigkeit bei notwendigen Investitionen in die Infrastruktur ein „Sanierungsfall“. Im Netzzustandsbericht an den Aufsichtsrat zeichnet der Chef der DB Netz AG ein ähnlich düsteres Bild.⁰⁶ Für den Bericht wurden erstmals die mehr als 33 000 Kilometer Gleise inklusive aller Brücken, Tunnel, Bahnübergänge, Stellwerke und Oberleitungen bewertet. Die Bilanz: Über ein Viertel aller Weichen ist in schlechtem, mangelhaftem oder ungenügendem Zustand. Gleiches gelte für 22 Prozent der Oberleitungen, 23 Prozent der Gleise, 42 Prozent aller Bahnübergänge und 48 Prozent aller Stellwerke. Nötig sei eine „schnelle und umfassende Generalsanierung“, so der Chef der DB Netz AG – Kosten: rund 89 Milliarden Euro.

Die nächste Großbaustelle sind Kanäle, Schleusen und schiffbare Flüsse. Wehre und

Schleusen sind im Durchschnitt 65 Jahre alt, „einige der wichtigsten Anlagen stammen noch aus der Kaiserzeit“. Um die klima- und energiepolitischen Ziele der Bundesregierung zu erreichen, müsse viel mehr Verkehr von der Straße auch aufs Wasser verschoben werden. Allerdings sei eine solche Verlagerung „beim derzeitigen Ausbau der Wasserwege (...) kaum möglich“, warnt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium in einem Gutachten.⁰⁷ Auch hier müsste der Bund also viele Milliarden in die Hand nehmen – was sich bisher nicht abzeichnet: Die geplanten Investitionen für 2024 betragen nur rund 0,74 Milliarden Euro und stiegen damit gegenüber den Investitionen 2022 lediglich um sieben Prozent an. 2023 waren sie sogar auf nur noch rund 80 Prozent des Vorjahresniveaus eingebrochen.⁰⁸ So werden sich die Bundeswasserstraßen nicht fit für die Zukunft machen lassen.

ENERGIEWENDE

Autos nehmen zu viel Raum ein, besonders in den Städten. Daher sollten sie möglichst Platz machen für Menschen zu Fuß und auf dem Rad sowie für öffentliche Verkehrsmittel. Aber das Auto wird trotzdem ein wichtiges Transportmittel bleiben, vor allem auf dem Land. Allerdings müssen die verbleibenden Autos elektrisch betrieben werden, weil fossile Brennstoffe klimaschädliches Kohlendioxid ausstoßen und CO₂-neutraler Treibstoff für Verbrenner noch viele Jahre nicht ausreichend und nicht preiswert genug zur Verfügung stehen wird. Für die Antriebswende hin zur E-Mobilität brauchen wir aber ausreichend Ladesäulen: Viele Menschen scheuen immer noch den Umstieg, weil sie befürchten, ihr Fahrzeug nicht laden zu können.

Und auch wenn sich einiges tut, ist es bis zu einer ausreichenden Lade-Infrastruktur noch ein weiter Weg. Das Register öffentlicher Ladesäulen der Bundesnetzagentur nennt genau 120 618 Normalladepunkte und 33 419 Schnellladepunkte.

01 Dieser Text beruht auf dem Kapitel zur Infrastruktur in Philip Banse/Ulf Buermeyer, *Baustellen der Nation*, Berlin 2023. Die Autoren danken Susann Sitzler, die auf der Grundlage der Recherchen der Autoren einen ersten Entwurf des Buchkapitels geschrieben hatte, sowie Selma Cafferty, die bei der Überarbeitung des Textes wertvolle Hilfe geleistet hat.

02 Vgl. Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur, 7.6.2021, www.fes.de/investitionsoffensive.

03 Bundesministerium für Digitales und Verkehr, *Der Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2020*, Berlin 2022, S. 202.

04 Ebd., S. 201.

05 Bundesrechnungshof, Bericht nach §99 BHO zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG, 15.3.2023.

06 Vgl. Markus Grill, Vorstand fordert „radikalen Kurswechsel“, 16.3.2023, www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/deutschebahn-bericht-101.html.

07 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), *Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Juni 2020, Berlin, S. 13.

08 Vgl. Höhe der Investitionen des Bundes für deutsche Wasserstraßen in den Jahren 2021 bis 2025, 15.10.2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/150802>.

te, die am 1. Dezember 2024 in Betrieb waren,⁰⁹ zusammen also rund 155 000 öffentliche Ladepunkte. Bedenkt man, dass am 1. Januar 2024 nach Zahlen des Kraftfahrtbundesamts in Flensburg allein mehr als 49 Millionen PKW zugelassen waren, so wird deutlich, dass es bisher viel zu wenig Lademöglichkeiten gibt: Zwar werden nicht alle Fahrzeuge gleichzeitig geladen. Viele Menschen werden ihr E-Auto auch vorwiegend an der privaten Wallbox laden. Aber einige Millionen Lademöglichkeiten werden wir sicher brauchen. Die Ladeinfrastruktur allein dürfte also einige Milliarden Euro kosten – Finanzierung bisher nicht absehbar.

Sauberer Strom aus Windkraft wird zu großen Teilen in der Nordsee und in windigen Gebieten in Norddeutschland gewonnen. Gebraucht wird er aber auch im Westen und Süden Deutschlands. Bisher gibt es dafür zu wenige Höchstspannungsleitungen: Bei frischem Wind kann Ökostrom im Norden oft nicht ins Netz gespeist werden, weil es sonst überlastet würde. Die Windräder werden daher vom Netz genommen. Weil Fabriken im Süden aber trotzdem Strom benötigen, müssen dort Gaskraftwerke hochgefahren werden. In den kommenden Jahren müssen „mehr als 10 000 km im Übertragungsnetz optimiert, verstärkt oder neu gebaut werden“, heißt es im Netzentwicklungsplan der Bundesregierung.¹⁰

KURZFRISTIGE AUFMERKSAMKEIT VS. LANGFRISTIGER NUTZEN

„Der Rückgang der jährlichen öffentlichen Investitionen zwischen 1980 und 2005“, so der Wissenschaftliche Beirat des Wirtschaftsministeriums, „dürfte im Wesentlichen haushaltspolitisch bedingt gewesen sein“. Nur warum investiert die Politik nicht genug Geld in Infrastruktur? Ein wesentlicher Grund dürfte sein, dass die langen Zeiträume zwischen Investitionen in Infrastruktur und ihrem für die Wählerschaft (hoffentlich) spürbaren Resultat einfach nicht zum Rhythmus der Bewertung politischer Leistung durch Wahlen passen. Großbaustellen wie die Sanierung des Schienennetzes der Deut-

schen Bahn sind in den vier Jahren einer Legislaturperiode nicht zu stemmen. Die Kosten schlagen zwar Jahr für Jahr zu Buche und verhindern unter Umständen kurzfristig spürbare Wohltaten, der Nutzen hingegen wird erst nach Jahren erkennbar. Wahrscheinlich warten wir noch jahrelang auf unpünktliche Züge, bis sich die gegenwärtigen Sanierungsprojekte irgendwann auszahlen werden. Aber wenn sich dann in zehn Jahren die Pünktlichkeitswerte womöglich verbessert haben, sind die politisch dafür Verantwortlichen längst im Ruhestand. Mehr politische Rendite können Politiker und Politikerinnen zumindest kurzfristig erzielen, wenn sie das Geld in spektakuläre Leuchtturmprojekte stecken. Deren langfristiger Nutzen mag überschaubar sein, die kurzfristige Aufmerksamkeit hingegen ist sicher.

Darüber hinaus wird die politisch sinnvolle Bewertung von Investitionen durch mangelnde Repräsentanz junger Menschen in unserem politischen System erschwert. Das Wahlrecht – meist erst ab 18 – und die Alterung der Gesellschaft mehren die Macht derer, die Infrastruktur nur relativ kurz nutzen werden und sich oftmals auch Alternativen leisten können. Demgegenüber haben jene relativ wenig Einfluss, die Schulen, Brücken und Schienen vielleicht sogar sehr gern bezahlen würden, weil sie selbst davon besonders lange profitieren könnten.

Die Unterbewertung der Infrastruktur dürfte zu einem guten Teil auch darin wurzeln, wie Menschen ausdrücken, was ihnen öffentliche Leistungen wert sind. Sie können das nämlich nicht direkt über den Preis tun, den sie zu zahlen bereit sind, sofern der Staat nicht ausnahmsweise eine Gebühr für die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung erhebt. Die Bewertung von Infrastruktur erfolgt nur indirekt, nämlich über Wahlen. Doch der Zusammenhang zwischen einer sanierten Eisenbahnstrecke und der Wahlentscheidung für eine bestimmte Partei ist so diffus, dass es sich politisch kaum auszahlt, die Sanierung voranzutreiben.

Eine zentrale Ursache für den miserablen Zustand großer Teile der deutschen Infrastruktur sieht der Wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums auch darin, dass viele Kommunen, also Landkreise, Städte, Gemeinden und Bezirke, schlicht zu wenig Geld zur Verfügung haben. Kommunen können ihre Kassenlage nur zu einem sehr geringen Teil selbst beeinflus-

⁰⁹ Vgl. Elektromobilität: Öffentliche Ladeinfrastruktur, 19.10.2024, www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/E-Mobilitaet/artikel.html.

¹⁰ Siehe www.netzentwicklungsplan.de/verstehen/zukunftsaehige-netze.

sen, weil sie auf ihre Einnahmen kaum und auf die Ausgaben nur teilweise Einfluss nehmen können. Der kommunale Geldmangel führt in einen Teufelskreis: Wenn Kommunen das Geld ausgeht, sparen sie oft am Verwaltungspersonal.¹¹ Das ist für viele Kommunen und Landkreise besonders bitter, weil der Bund in den vergangenen Jahren mehrfach kurzfristig Geld aus sogenannten Sondervermögen bereitgestellt hat, um Investitionsprojekte zu fördern. Arme Kommunen profitieren hiervon aber oft gar nicht, weil sie nicht mehr das nötige Personal haben, um das Geld überhaupt ausgeben zu können.

SCHULDENBREMSE UND SCHWARZE NULL

Der politische Diskurs in Deutschland wurde spätestens seit den 1990er Jahren von der Vorstellung bestimmt, dass Staatsschulden generell von Übel seien und zumindest gedeckelt, wenn nicht ganz eliminiert werden müssten. Aus diesem Gedanken wurde die sogenannte Schuldenbremse geboren, die schließlich 2009 ins Grundgesetz aufgenommen wurde.¹² Artikel 109 Grundgesetz schreibt seitdem verbindlich vor, dass der Bund – von engen Ausnahmen abgesehen – pro Jahr nicht mehr als 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts an neuen Schulden aufnehmen darf.

Deutlich verschärft wurden die Wirkungen der Schuldenbremse durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Klima- und Transformationsfonds (KTF) vom 15. November 2023. Die Ampel hatte sogenannte Kreditemächtigungen, also vom Bundestag trotz Schuldenbremse genehmigte Schulden, die ursprünglich der Bekämpfung der Coronapandemie dienen sollten, in den KTF umgebucht, um damit Projekte zum Klimaschutz zu bezahlen. Das hielt das Bundesverfassungsgericht aus mehreren Gründen für verfassungswidrig: Zum einen beanstandete es die Änderung des Zwecks der Schulden. Zum anderen störte es sich auch daran, dass die Mittel zwar im Jahr 2021 vom Bundestag genehmigt worden waren, nun aber in den KTF wandern und dann

über mehrere Jahre verteilt ausgegeben werden sollten, nämlich bis 2027. Verfassungsrechtlich mag das richtig sein, doch ökonomisch hat die Verpflichtung zur Jährlichkeit und Jährigkeit des Haushalts fatale Folgen: Wenn das Parlament gehindert wird, kontinuierliche Investitionen über den Zeitraum eines Jahres hinaus zu beschließen, lassen sich langfristige Investitionsprogramme auch über Wahlen hinweg kaum noch rechtssicher auf den Weg bringen.

Noch strenger als die Schuldenbremse begrenzt die „Schwarze Null“ staatliche Investitionen. Dieses Ideal ist zwar keine verbindliche gesetzliche oder gar verfassungsrechtliche Pflicht, sondern nur ein politisches Ziel bestimmter Parteien, geht aber noch einen Schritt weiter als die Schuldenbremse: Die Ausgaben dürfen die Einnahmen nicht überschreiten.¹³

Für den Ökonomen Lukas Haffert beruht die suggestive Kraft der Schwarzen Null weniger auf ökonomischen Erwägungen; der ausgeglichene Haushalt schein vielmehr vor allem eine psychologische Wirkung zu haben.¹⁴ Unter einem ausgeglichenen Haushalt können sich alle etwas vorstellen, während die Deutschen seit Jahrzehnten mit Schulden nichts Gutes verbinden. Das dürfte auch etwas mit dem bis zur Groteske verzerrten Bild der „schwäbischen Hausfrau“ zu tun haben, die angeblich nur ausgibt, was sie zuvor angespart hat. Diese Erzählung blendet aus, dass kluge Schwäbinnen immer schon Kredite aufgenommen haben, beispielsweise um das Geld in ihr Häusle oder mittelständisches Unternehmen zu investieren. Warum sollte es der Staat nicht ebenso halten?

Trägt die Schuldenbremse eine Mitschuld an der gegenwärtigen Infrastruktur-Misere? Ökonomen und Ökonomen, die das Wirtschaftsministerium beraten, sind skeptisch: „Der Grund für den schlechten Zustand der öffentlichen Infrastruktur und das mäßige Investitionsniveau liegt nicht in der Schuldenbremse“, zeigen sie sich überzeugt.¹⁵ Die Investitionen seien schon vor der Schuldenbremse eingebrochen. Zudem sei privat finanzierte Infrastruktur wie digitale Netze, Gas- und Stromleitungen zwar nicht von der Schuldenbremse berührt, aber ebenfalls

11 Vgl. Martin Gornig/Claus Michelsen, Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Wochenbericht 11/2017, S. 211–219.

12 Vgl. Schuldenbremse, Schwarze Null und Investitionen, 7.7.2023, www.dgb.de/geld/investitionen.

13 Vgl. ebd.

14 Vgl. Lukas Haffert, Die „Schwarze Null“ ist Geschichte. Aber hat sie eine Zukunft?, in: APuZ 48/2020, S. 4–10.

15 BMWi (Anm. 7), S. 51.

in keinem guten Zustand. Und schließlich hätten der Bund und viele Bundesländer „ausreichenden Spielraum für zusätzliche Investitionen gehabt“, diesen aber nicht genutzt.

Aber auch wenn die Schuldenbremse für die enormen Infrastrukturschulden nicht ausschlaggebend gewesen sein mag, so könnte sie doch heute die nötigen Investitionen verhindern. Könnte also eine gelockerte Schuldenbremse helfen, aus der Krise herauszukommen?

In dieser Frage sind sich die Beiratsmitglieder nicht einig.¹⁶ Das Team Schuldenbremse argumentiert, dass nur eine absolute Schuldenbegrenzung gegen die Krise hilft. Befürworter der Schuldenbremse lehnen es daher auch ab, diese gezielt zu lockern, um höhere Schulden für „Investitionen“ zuzulassen. Es sei zu schwer abzugrenzen, was eigentlich „Investitionen“ seien, für die mehr Schulden gemacht werden dürfen. Auch sei es hilfreich gewesen, dass der allgemeine Schuldenberg des Landes durch die langjährige Politik der Schwarzen Null niedrig gewesen sei: „So entstand der Spielraum, die Schulden zu erhöhen und die Wirtschaft zu stützen, ohne dass Zweifel an der Solidität der Staatsfinanzen aufkamen“, schreibt Clemens Fuest, der Präsident des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung.¹⁷ Zwar sei es richtig, öffentliche Investitionen auszuweiten. Das verhindere die Schuldenbremse aber nicht: „Wenn dafür Spielräume in den Haushalten fehlen“, weil die Schuldenbremse bremst, „können aber Bundesunternehmen wie etwa die Deutsche Bahn mit öffentlichen Mitteln für Investitionen ausgestattet werden“. Schulden sollen also da gemacht werden, wo die Schuldenbremse es nicht merkt: in Schattenhaushalten. Die Frage ist nur, ob das nach den neuen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im KTF-Urteil überhaupt noch erlaubt ist.

KREDITE LENKEN

Gerade nach dem KTF-Urteil wollen dagegen viele Ökonominen und Ökonomen die harte Schuldenbremse abschaffen. Gleichzeitig räumen sie aber ein, dass es sinnvoll sein könne, Me-

chanismen einzubauen, die sicherstellen, dass die neuen finanziellen Spielräume tatsächlich für mehr Investitionen genutzt werden. Das gewerkschaftsnahe Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung und das Institut der deutschen Wirtschaft kamen in einer gemeinsamen Studie schon vor dem Urteil zu dem Schluss, eine Modifikation der Schuldenbremse würde helfen, die nötigen Investitionen zu schultern und sie vor allem verlässlich für die nächsten zehn Jahre zu sichern.¹⁸ Denn nur wenn Wirtschaft und Kommunen längerfristig sicher planen könnten, investierten sie in neue Projekte und mehr Personal. Die Ökonominen und Ökonomen fordern, die Schuldenbremse durch eine „goldene Regel“ zu modifizieren: Sie würde Schulden für Investitionen zumindest bis zu einer bestimmten Höhe erlauben. Denn über Kredite finanzierte Investitionen „erhöhen zwar den Schuldenstand, aber gleichzeitig den Vermögensbestand einer Volkswirtschaft“.¹⁹

Das Vorgehen der Ampel-Koalition, Sondervermögen einzurichten, hätte im Kern zwar seinen Zweck erreicht, so die Ökonomin Monika Schnitzer²⁰ – nämlich die schnelle Finanzierung von notwendigen Zukunftsinvestitionen über Schulden. Allerdings komme dieser pragmatische Weg zu einem hohen Preis. Die Öffentlichkeit büße Kontrolle ein und bekomme das Gefühl, es werde getrickst.

Schwerer noch als die Sorge um die demokratische Kontrolle der Schattenhaushalte wiegen die verfassungsrechtlichen Bedenken. Zwar wurde das Sondervermögen für die Bundeswehr mit den Stimmen der Ampel, aber auch der Unionsfraktion eigens im Grundgesetz verankert. Doch wie steht es mit anderen möglichen Sondervermögen? Im KTF-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht sehr enge Grenzen gesetzt: In einem Jahr Kreditermächtigungen beschließen und sie in einem Sondervermögen des Bundes parken, um das Geld über mehrere Jahre auszugeben – das ist auf keinen Fall mehr zulässig.

Anders könnte es jedoch aussehen, wenn der Bund eine rechtlich selbstständige Einheit mit

¹⁶ Vgl. ebd.

¹⁷ Clemens Fuest et al., Schuldenbremse – Investitionshemmnis oder Vorbild für Europa?, in: Wirtschaftsdienst 5/2019, S. 307–329.

¹⁸ Vgl. Investitionen in Infrastruktur, Bildung, Wohnen, Hans-Böckler-Stiftung, Böckler-Impuls 18/2019, www.boeckler.de/de/boeckler-impuls-investitionen-in-infrastruktur-bildung-wohnen-18774.htm.

¹⁹ Ebd.

²⁰ Vgl. Lage der Nation, Folge 342, 13.7.2023, <https://lagedernation.org/podcast/ldn342>.

Geld aus einem Bundeshaushalt ausstattet, diese das Geld dann aber über mehrere Jahre ausgibt. Beispielsweise könnte der Bund ein „Sondervermögen Autobahnsanierung“ einrichten und der bundeseigenen Autobahn GmbH einmalig zehn Milliarden Euro überweisen, die diese GmbH dann über die nächsten Jahre investiert. Formal wären die Kriterien des Bundesverfassungsgerichts aus dem KTF-Urteil dann eingehalten. Man kann nur hoffen, dass Karlsruhe den haushalterischen Spielraum des Gesetzgebers nicht noch weiter einschränken und auch dieses letzte Schlupfloch schließen wird.

SINNVOLLE MAßNAHMEN

Wenn die Reform der Schuldenbremse nicht das Mittel der Wahl ist, was könnte dann helfen?

Bund und Länder sollten regelmäßig Bilanzen veröffentlichen, die erklären, in welchem Zustand sich die Infrastruktur befindet, und zwar für alle Bereiche, von den Straßen bis zum Stromnetz, von den Schienen bis zu den Schulen. Solche Berichte gibt es zwar, aber sie erscheinen nicht jährlich für alle Bereiche. Aus einer genaueren Bilanz müsste sich unmittelbar ergeben, welche langfristigen Investitionen aufgrund der Bestandsaufnahme in den nächsten zehn Jahren anstehen. Behörden könnten besser planen – und bei Wahlen wäre immerhin klar, ob die bisherigen Regierungen ihren Job gut gemacht haben. Zudem könnten Medien Tendenzen besser erkennen: Haben Politikerinnen und Politiker immerhin angefangen, den Zustand der Infrastruktur zu verbessern, oder sind die Infrastrukturschulden während ihrer Amtszeit noch weiter angewachsen?

Ausgaben für Infrastruktur müssen verstetigt werden, indem fortlaufend und verlässlich Geld in Schulen, Schienen und diverse Netze fließt. Nur so können Behörden und Unternehmen gleichermaßen planen, also Personal und Material bereithalten. Außerdem profitiert der Staat von günstigen Preisen, wenn er antizyklisch investiert, also dann, wenn die Nachfrage allgemein gerade niedrig ist – und eher nicht in Jahren, wo die Wirtschaft boomt und die Preise für Bauleistungen durch die Decke gehen.

Ein Mittel zur Verstetigung von Investitionen könnten Investitionsfördergesellschaften sein, wie sie auch der Wissenschaftliche Beirat

des Bundeswirtschaftsministeriums empfiehlt.²¹ Sie müssten langfristig und auf klarer gesetzlicher Grundlage Geld aus öffentlichen Haushalten bekommen und könnten so dauerhaft das notwendige Personal für schnelle, kompetente Planungen vorhalten. Natürlich sind auch hier komplexe Fragen zu klären: So müssen die Kommunen eigenständig planen und bauen können und dürfen nicht vom jeweiligen Land oder vom Bund gesteuert werden. Gleichzeitig müssen diejenigen Stellen von Bund und Ländern, die das Geld gegeben haben, natürlich prüfen können, ob die Mittel korrekt ausgegeben und wirklich in Infrastruktur investiert werden.

Viele Kommunen in Deutschland haben enorme Schulden angehäuft, auch, weil sie Dinge bezahlen müssen, die sie nicht beschlossen haben und die sie kaum beeinflussen können. Vieles spricht daher dafür, das sogenannte Konnexitätsprinzip zu stärken: Wer die Musik bestellt, muss sie auch bezahlen – in der Regel wäre das der Bund, mitunter auch das jeweilige Bundesland, denn diese beiden Ebenen entscheiden in unserem föderalen Staat über gesetzliche Verpflichtungen zu kommunalen Ausgaben. Das würde den Städten und Gemeinden mehr finanziellen Spielraum für Investitionen verschaffen.

Um die Altschulden zu beseitigen, könnten Länder außerdem Investitionsförderprogramme nach dem Beispiel der „Hessenkasse“ aufsetzen: Das Land Hessen tilgt für überschuldete Gemeinden deren Kassenkredite. Einen Teil der Schuld stottern die Kommunen danach mit 25 Euro pro Einwohner und Jahr bei der Hessenkasse ab – ein eher symbolischer Betrag. Den Rest trägt das Land.²² Für Gemeinden, die ihre Bankkredite entweder selbstständig tilgen konnten oder gar keine benötigten, gibt die Hessenkasse Investitionsbeihilfen zu günstigen Konditionen. Beide Förderungen für die Kommunen werden übrigens an der Schuldenbremse vorbei geleistet, weil die landeseigene Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen die Kosten trägt und nicht direkt das Land – dadurch erscheinen sie nicht in der staatlichen Finanzstatistik.

²¹ Vgl. Für leistungsfähige öffentliche Infrastruktur, 23.7.2020, www.bmwk.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2020/08/kapitel-1-9-fuer-leistungsfaeihige-oeffentliche-infrastruktur.html.

²² Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Hessenkasse, <https://innen.hessen.de/Kommunales/Finanzen/Hessenkasse>.

FAZIT

Seit Jahrzehnten haben politisch Verantwortliche in Bund, Ländern und Kommunen zu wenig in Infrastruktur investiert. Unser politisches System setzt bisher falsche Anreize, die kurzfristiges Handeln belohnen und langfristige Investitionen eher unattraktiv erscheinen lassen. In diesem Ökosystem sind Ausgaben für Infrastruktur besonders schwer durchzusetzen: Ihr Nutzen ist schwer zu messen und wird systematisch unterschätzt.

In den vergangenen Jahren haben zudem ökonomisch fragwürdige Leitlinien wie zeitweise die Schwarze Null öffentlichen Investitionen allzu enge Grenzen gesetzt. Dabei wäre es wesentlich generationengerechter, Infrastruktur mit Schulden zu finanzieren. Würden wir versuchen, Straßen, Brücken und Schulen ohne Schulden zu bezahlen, läge die Last allein bei heutigen Steuerzahlern, während die Früchte jene ernten, die heute zu jung sind, um Steuern zu zahlen, und daher nichts zur Finanzierung beitragen. Bezahlen

wir diese ganzen Bauten und Netze dagegen, indem wir heute Schulden aufnehmen, sind die Lasten gerechter verteilt: Ja, wir machen heute Schulden und zahlen auch heute schon Zinsen, aber wir schaffen Werte für Jahrzehnte, an denen sich kommende Generationen fair beteiligen, weil sie ebenfalls einen Anteil an Zins und Tilgung leisten. Insgesamt sollten wir mehr Mut zu Investitionen haben, auch wenn sie formal Staatsschulden nach sich ziehen – denn dafür bauen wir im selben Maße Schulden bei der Infrastruktur ab und schaffen ein lebenswerteres und wettbewerbsfähigeres Land. Dann werden wir recht bald merken: Schulden für Infrastruktur lohnen sich.

PHILIP BANSE

ist Historiker, Journalist und Moderator des Podcasts „Lage der Nation“.

ULF BUERMAYER

ist promovierter Jurist und Moderator des Podcasts „Lage der Nation“.

Schon gehört?

Die APuZ gibt es auch als Podcast!



HOHE NACHHOL- UND ZUSATZBEDARFE

Von Investitionslücken, regionalen Unterschieden und statistischen Tücken

Katja Rietzler

Beim Thema Infrastruktur und Investitionsstau wird in der öffentlichen Debatte vieles durcheinandergebracht. Bevor wir mit der Analyse beginnen, ist es deshalb sinnvoll, den Untersuchungsgegenstand eindeutig abzugrenzen. Gegenstand der Betrachtung ist im Folgenden der Teil der öffentlichen Infrastruktur, der nach der Definition der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) Teil des Sektors „Staat“ ist.⁰¹ Vieles, was in der Diskussion zur öffentlichen Infrastruktur gezählt wird, ist hingegen nicht dem Sektor „Staat“ zuzuordnen – zum Beispiel Stromleitungen oder Kraftwerke. Relevant dabei ist, ob die Finanzierung durch Markteinnahmen oder durch Zwangsabgaben wie Steuern erfolgt. Bereiche, die überwiegend marktwirtschaftlich durch Nutzer finanziert werden, werden nicht dem Staat zugeordnet, auch wenn sie sich zu 100 Prozent im staatlichen Eigentum befinden, sondern in der Regel dem Sektor „nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften“.⁰² Dies ist bei internationalen Vergleichen zu berücksichtigen.

So werden die Kosten des Baus und der Instandhaltung von Autobahnen in Österreich hauptsächlich durch Mauteinnahmen gedeckt. Die staatliche österreichische Autobahngesellschaft ASFINAG (Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft) gehört daher nicht zum Sektor Staat, sondern zu den nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften. Hierzulande werden viele Stadtwerke, obwohl sie im Gemeindeeigentum sind, dem Sektor nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften zugeordnet, weil sie ganz überwiegend durch Entgelte der Nutzer auf einem Wettbewerbsmarkt finanziert werden. Dasselbe gilt beispielsweise auch für die bundeseigene DB Fernverkehr AG.

Lange wurden auch zahlreiche ÖPNV-Unternehmen und die Infrastrukturgesellschaft der Bahn dem Sektor nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften zugeordnet. Aufgrund einer Empfehlung („Advice“) des Statistischen Amtes der Europä-

ischen Union (Eurostat) von 2022 dürfen jedoch pauschale Zahlungen der öffentlichen Hand zur Kostendeckung im ÖPNV und zur Finanzierung der Infrastruktur nicht mehr als Umsatzerlöse der Verkehrsunternehmen gebucht werden. Damit änderte sich der sogenannte Markt-/Nichtmarkttest und führte im Rahmen der jüngsten Generalrevision der VGR vom August 2024 zu einer rückwirkenden statistischen Zuordnung dieser Einheiten zum Sektor Staat. ÖPNV-Unternehmen, die überwiegend aus staatlichen Mitteln finanziert werden, werden ab dem Jahr 1991 dem Sektor Staat zugerechnet. Für Teile der Bahn ist eine getrennte Sektorprüfung erst für die Zeit ab der Bahnreform 1999 möglich. Bis dahin zählt die Bahn in ihrer Gesamtheit zum Sektor nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften.⁰³ Die neue Vorgehensweise führt zu Brüchen in den Zeitreihen der Ausrüstungen und Bauten des Staates insgesamt sowie des Bundes, was die zeitliche Vergleichbarkeit mit dem Zeitraum vor 1999 einschränkt.

Trotz dieses Zeitreihenbruchs und regelmäßiger, teilweise erheblicher Revisionen bilden die VGR die wesentliche Datengrundlage für diesen Beitrag. Sie liefern eine kohärente Statistik und sind dank einheitlicher Konzepte auch international vergleichbar. Eine Schwäche ist der begrenzte Detailgrad und die – auch im Rahmen der VGR der Länder – nur eingeschränkte Verfügbarkeit von regionalen Daten. So werden die Investitionen für die einzelnen Bundesländer nicht getrennt nach Sektoren, sondern nur nach Wirtschaftsbereichen ausgewiesen. Hier muss teilweise auf andere Datenquellen und Erhebungen zurückgegriffen werden. Auch auf kommunaler Ebene sind regionale Vergleiche schwierig, da Daten für einzelne Kommunen nicht leicht zugänglich sind und in der Regel nur für die Kernhaushalte ausgewiesen werden.

Auf der gesamtstaatlichen Ebene sowie für die staatlichen Teilsektoren weisen die VGR wesentli-

che Teile der deutschen Infrastruktur aus. Zu den staatlichen Bauten zählen neben der öffentlichen Straßen- und Schieneninfrastruktur insbesondere öffentliche Gebäude wie zum Beispiel Schulen. Seit der Generalrevision 2014 gehören zu den staatlichen Ausrüstungen neben Fahrzeugen und anderen Geräten auch militärische Waffensysteme. Eine weitere wichtige Neuerung der Revision von 2014 war die Erfassung der Schaffung geistigen Eigentums als Investitionen (statt wie zuvor als Vorleistung).⁰⁴ Dadurch fallen für den gesamten Zeitraum ab 1991 insbesondere die Investitionen des Bundes und der Länder entsprechend höher aus, weil dort Forschungsinstitutionen beziehungsweise Universitäten zugeordnet werden.

Mit 14 Prozent war der Anteil des Sektors Staat am gesamtwirtschaftlichen Anlagevermögen im Jahr 2023 vergleichsweise gering – um die Jahrtausendwende waren es noch knapp 17 Prozent. Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass private Wohngebäude rund die Hälfte des gesamtwirtschaftlichen Anlagevermögens ausmachen. Bei den Nichtwohnbauten ist der staatliche Anteil mit gut einem Drittel schon deutlich höher – und bei den Tiefbauten, wozu Straßen, Schienen und Brücken zählen, liegt er bei mehr als der Hälfte. Neben den staatlichen Investitionen spielen Investitionszuschüsse an andere Sektoren – beispielsweise für die energetische Gebäudesanierung – eine wichtige Rolle. Seit 2019 sind sie steil angestiegen.

EUROPÄISCHER VERGLEICH

Bei internationalen Vergleichen reicht die alleinige Betrachtung öffentlicher Investitionen nicht aus, da die Sektorzuordnung einzelner Bereiche aufgrund unterschiedlicher Finanzierungsmodelle (nutzerfinanziert versus steuerfinanziert) von Land zu Land

01 Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sind ein gesamtwirtschaftliches und international vergleichbares konsistentes Rechenwerk, das die wirtschaftliche Aktivität abbildet und aus verschiedenen Teilrechnungen und statistischen Satellitensystemen besteht.

02 Für das komplette Schema der Sektorzuordnung siehe Eurostat, *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010*, 2022 Edition, Luxemburg 2023, S. 11 ff.

03 Vgl. Michael Kuhn et al., *Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1991 bis 2023*, in: *WISTA Wirtschaft und Statistik* 5/2024, S. 15–27.

04 Vgl. Norbert Rätz/Albert Braakmann, *Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2014 für den Zeitraum 1991 bis 2014*, in: *WISTA Wirtschaft und Statistik* 9/2014, S. 502–543.

variieren kann. Ein erster Blick gilt daher der gesamtwirtschaftlichen Investitionsquote.⁰⁵ 2023 lag Deutschland im Vergleich der EU-Länder und ausgewählter europäischer Nicht-EU-Länder im unteren Mittelfeld, leicht unter dem Durchschnitt der EU beziehungsweise des Euroraums (*Abbildung 1*).

Vor der Finanzkrise 2007 belegte Deutschland bei der gesamtwirtschaftlichen Investitionsquote den drittletzten Platz der betrachteten Länder. Allerdings waren damals die Investitionsquoten einiger Länder, wie zum Beispiel Irland und Spanien, durch Blasen an den Immobilienmärkten mit einer entsprechend überhöhten Bauaktivität gekennzeichnet. Die relative Verbesserung Deutschlands geht unter anderem auch darauf zurück, dass die Investitionstätigkeit in den besonders von der Eurokrise betroffenen Ländern Spanien, Portugal und Griechenland sehr stark zurückgegangen ist. Während die Investitionstätigkeit in Deutschland im Vergleich zum Jahr 2007 spürbar zugenommen hat, sind die Investitionsquoten in den meisten osteuropäischen EU-Ländern im Vergleich zu 2007 zurückgegangen, auch weil Nachholbedarfe im Zuge des EU-Beitritts mittlerweile gedeckt worden sind. Die Mehrheit der osteuropäischen EU-Länder investiert aber immer noch überdurchschnittlich.

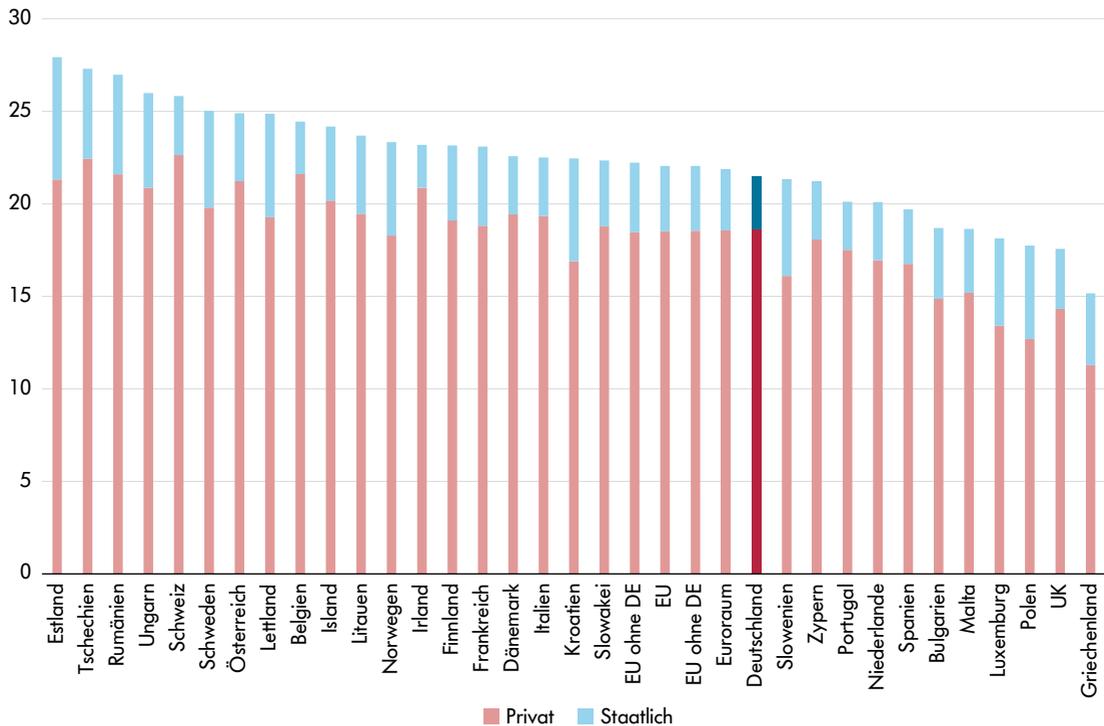
Auffallend schwach ist Deutschland bei den öffentlichen Investitionen. Trotz eines deutlichen Anstiegs der Investitionsquote gegenüber 2007 gehört Deutschland immer noch zu den drei Ländern mit der geringsten öffentlichen Investitionstätigkeit. Angesichts der Tatsache, dass hierzulande – anders als in einigen anderen europäischen Ländern – der allergrößte Teil der Verkehrsinfrastruktur dem Staat zugerechnet wird, ist dies bemerkenswert und ein erster Hinweis auf eine unzureichende öffentliche Investitionstätigkeit.

Eine zu schwache öffentliche Investitionstätigkeit in Deutschland wird seit Jahren auch von internationalen Institutionen kritisiert. So bemängelten die länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Rats vom Oktober 2024 erneut unzureichende Infrastrukturinvestitionen und forderten Deutschland auf, die öffentlichen Investitionen zu stärken.⁰⁶ Der Internatio-

05 Nominale Bruttoanlageinvestitionen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

06 Vgl. Council of the European Union, *Council Recommendation of 21 October 2024 on Economic, Budgetary, Employment and Structural Policies of Germany*, 29. 11. 2024, <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/6812/oj/eng>.

Abbildung 1: Investitionsquoten 2023 im europäischen Vergleich in Prozent des BIP



Quelle: Europäische Kommission, Eurostat (Schweiz), eigene Berechnungen.

nale Währungsfonds ging noch weiter: Er mahnte zu höheren öffentlichen Investitionen und regte gleichzeitig eine Lockerung der Schuldenbremse an, da diese in ihrer aktuellen Ausgestaltung zu einem unnötig schnellen Schuldenabbau führe.⁰⁷

ANLAGEARTEN

Die Investitionstätigkeit des Staates ist nach einem Anstieg infolge der deutschen Wiedervereinigung im Laufe der 1990er Jahre wieder deutlich zurückgegangen (Abbildung 2). Die staatliche Investitionsquote ist von 1992 bis 2004 von 3,4 Prozent auf 2,2 Prozent zurückgegangen.⁰⁸ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Quote für den Zeit-

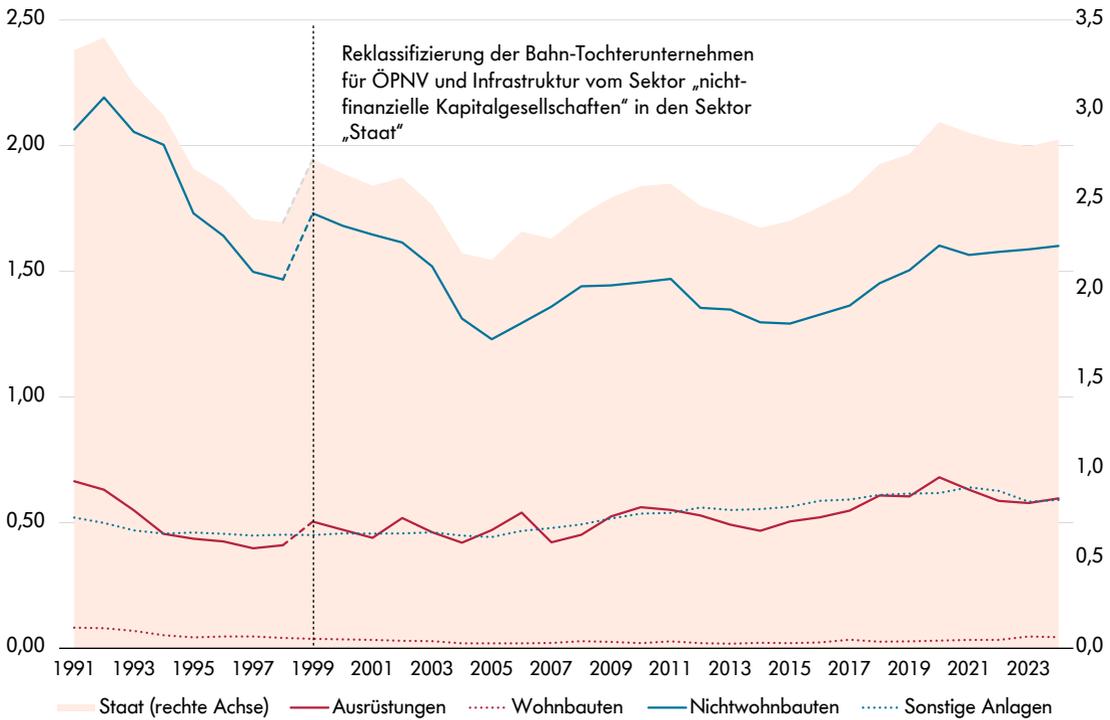
raum ab 1999 durch die Reklassifizierung von Teilen der Deutschen Bahn AG um rund 0,3 Prozentpunkte höher ausfällt. In der Abbildung zeigt sich dies in einem entsprechenden Sprung beim Staat insgesamt wie auch bei den Nichtwohnbauten, wozu auch die Schieneninfrastruktur gehört, und – in geringerem Maße – bei den Ausrüstungen, die auch Fahrzeuge enthalten.

Die starke Verlangsamung der öffentlichen Investitionstätigkeit bis in die frühen 2000er Jahre ist vor allem auf die staatlichen Bauinvestitionen zurückzuführen, die deutlich mehr als die Hälfte der öffentlichen Investitionen ausmachen. Dies gilt neben den Nichtwohnbauten auch für die Wohnbauten, die aber quantitativ vernachlässigbar sind, auch weil viele Wohnungsbaugesellschaften im staatlichen Eigentum sich überwiegend durch Mieteinnahmen (Markteinkommen) finanzieren und daher nicht dem Sektor Staat zugerechnet werden und weil der Staat den (sozialen) Wohnungsbau auch auf andere Weise als durch eigene Bautätigkeit fördert. Nach dem Tiefpunkt 2005 haben sich die öffentlichen Bauinvestitionen zunächst wieder deutlich nach oben entwickelt. Zwischen 2009 und 2011 wurden sie auch durch

⁰⁷ Vgl. Galen Sher, Options for Creating Fiscal Room for Investment and Other Spending Needs: Germany, International Monetary Fund, IMF Selected Issues Paper 34/2024.

⁰⁸ Anstelle des nominalen Bruttoinlandsprodukts wird hier für die Betrachtung der Investitionsquoten (Investitionen relativ zur Wirtschaftsleistung) das nominale Produktionspotenzial verwendet, wie es von der Bundesregierung im Oktober 2024 geschätzt wurde. Durch die Verwendung dieser geglätteten Größe wird ein Anstieg infolge eines sinkenden nominalen Bruttoinlandsprodukts in den Krisenjahren 2009 und 2020 vermieden.

Abbildung 2: Bruttoanlageinvestitionen nach Bereichen in Prozent des Produktionspotenzials



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesregierung, eigene Berechnungen.

das Konjunkturpaket I der Bundesregierung gestützt, mit dessen Auslaufen die öffentlichen Bauinvestitionen wieder deutlich zurückgingen – relativ zur Wirtschaftsleistung, aber ebenso in realer Rechnung. Erst ab 2015 setzte wieder eine Trendwende bei den öffentlichen Bauinvestitionen ein, die primär von den öffentlichen Tiefbauten bestimmt wurde – also unter anderem durch Investitionen in Straßen, Brücken, Tunnel und Gleisanlagen. Demgegenüber verlief die Entwicklung im Hochbau, abgesehen von einem sprunghaften Anstieg im Jahr 2020, weniger dynamisch.

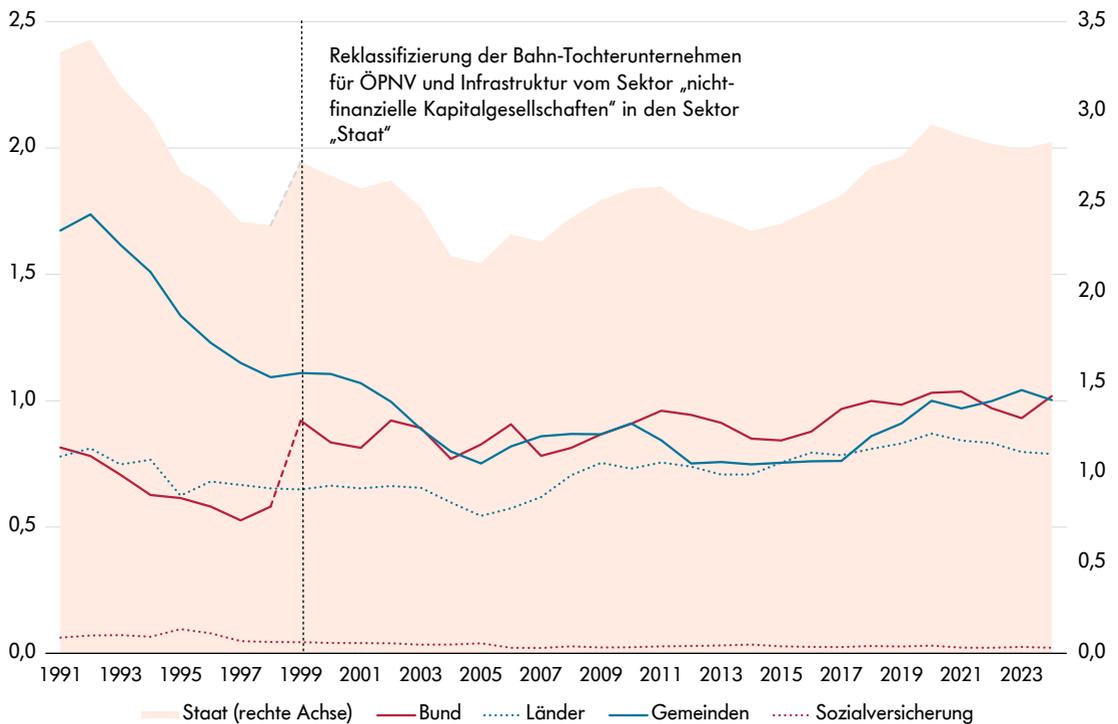
Die Ausrüstungsinvestitionen und die Investitionen in sonstige Anlagen entwickelten sich wesentlich stetiger als die Bauinvestitionen des Staates. Wenngleich es auch hier in den 1990er Jahren einen leichten Rückgang der Investitionsquote gab, nahmen insbesondere die Investitionen in sonstige Anlagen, worunter im Wesentlichen geistiges Eigentum fällt, bis 2021 deutlich rascher zu als die Wirtschaftsleistung. Für den Zeitraum von 2014 bis 2020 gilt dies tendenziell auch für die Ausrüstungen. Seit dem Höhepunkt 2020 beziehungsweise 2021 haben die Investitionen in Ausrüstungen und in sonstige Anlagen etwas nachgelassen. Die staat-

lichen Bauinvestitionen entwickelten sich hingegen ähnlich wie das Produktionspotenzial. Insgesamt kam damit der Aufholprozess bei den staatlichen Bruttoanlageinvestitionen ab 2020 zum Erliegen.

Dass der Rückstand bei der Infrastruktur bei den Bauten am stärksten ausgeprägt ist, zeigt sich auch am sogenannten Modernitätsgrad des Kapitalstocks. Dieser wird als Verhältnis des Nettokapitalstocks zum Bruttokapitalstock berechnet. Je älter der Kapitalstock, umso mehr wurde bereits abgeschrieben und umso niedriger ist der Modernitätsgrad. Während der Modernitätsgrad von Ausrüstungen und geistigem Eigentum seit der Jahrtausendwende zugenommen hat, ist der Modernitätsgrad der Bauten um rund zehn Prozentpunkte gesunken. Etwas geringer war der Rückgang beim gesamten Tiefbau und bei den Straßen, während der Modernitätsgrad der Bundesautobahnen von einem höheren Niveau aus ebenfalls um rund zehn Prozentpunkte zurückging.⁰⁹

⁰⁹ Zum Modernitätsgrad des Kapitalstocks siehe auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren, Jahresgutachten 2024/25, Wiesbaden 2024, S. 95f.

Abbildung 3: Bruttoanlageinvestitionen der staatlichen Teilsektoren in Prozent des Produktionspotenzials



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesregierung, eigene Berechnungen.

STAATLICHE TEILSEKTOREN

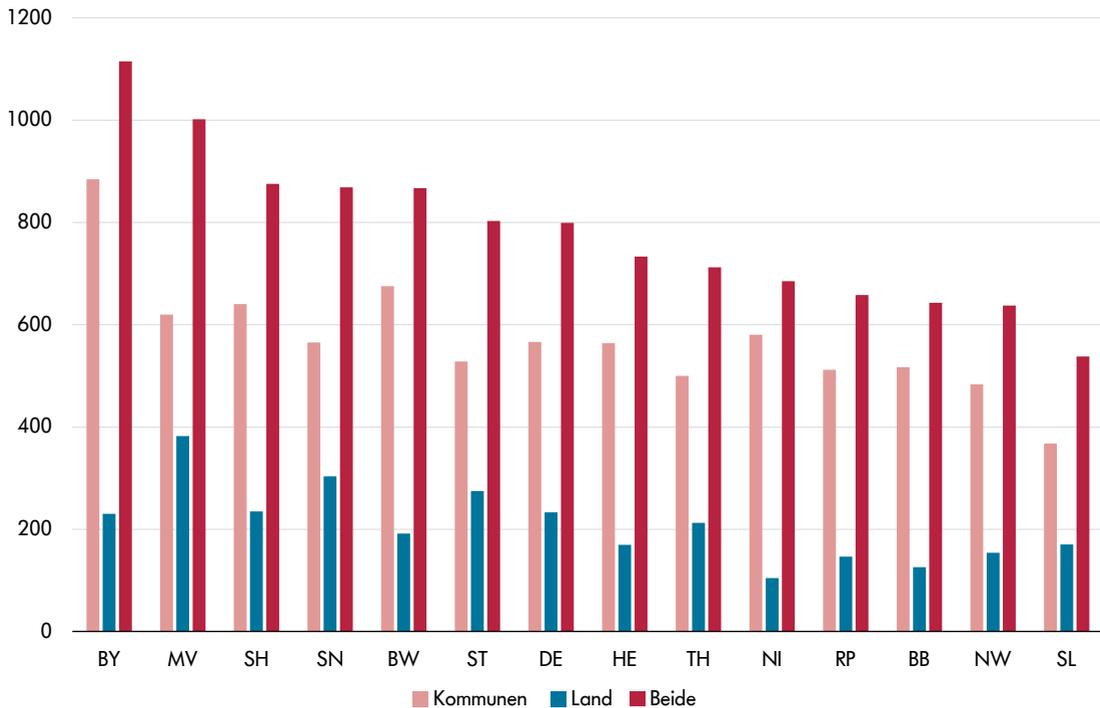
Im Folgenden wird die Entwicklung der staatlichen Investitionsquote aus der Perspektive der staatlichen Teilsektoren – Bund, Länder, Kommunen, Sozialversicherung – betrachtet, wobei die Investitionen der Sozialversicherungen vernachlässigbar gering sind (Abbildung 3). In den frühen 1990er Jahren tätigten die Kommunen noch mehr als die Hälfte der staatlichen Bruttoanlageinvestitionen. Aufgrund der bis Anfang der 2000er Jahre stark rückläufigen kommunalen Investitionstätigkeit ist dieser Anteil bis 2024 auf 35 Prozent gesunken. Es ist kein Zufall, dass die Entwicklung der kommunalen Investitionen ähnlich verläuft wie die Dynamik der Bauinvestitionen in *Abbildung 2*, denn über 80 Prozent der kommunalen Investitionen sind Bauinvestitionen. Nach dem starken Rückgang in den 1990er Jahren und den frühen 2000er Jahren verharrte die kommunale Investitionsquote viele Jahre auf einem niedrigen Niveau. Ein dynamischer Aufholprozess setzte erst ab 2017 ein, gestützt durch stark erhöhte Investitionszuschüsse von Bund und Ländern sowie durch eine günstige Einnahmenentwicklung infolge des langen Auf-

schwungs. Selbst im Corona-Jahr 2020 investierten die Kommunen noch kräftig, auch weil Bund und Länder die Kommunen in der Krise massiv stützten. Seither hat sich die Investitionstätigkeit der Kommunen aber wieder deutlich abgeschwächt.

Die Entwicklung auf der Bundesebene ist – wie beim Staat insgesamt – durch die Reklassifizierung von Teilen der Bahn ab 1999 verzerrt. Nachdem die Investitionstätigkeit in den 1990er Jahren hinter der Wirtschaftsentwicklung zurückblieb und die Investitionsquote deutlich rückläufig war, nahmen die Bundesinvestitionen im Trend etwas schneller zu als die Wirtschaftsleistung, und die Investitionsquote stieg allmählich, wobei die Ausrüstungen und die Investitionen in geistiges Eigentum besonders kräftig zunahm. Die Bauinvestitionen nahmen in preisbereinigter Rechnung kaum zu.

Nach dem Wiedervereinigungsboom der frühen 1990er Jahre ließ die Investitionstätigkeit der Länder deutlich nach. In den frühen 2000er Jahren brach sie dann regelrecht ein, auch weil die Länder sich durch Mindereinnahmen infolge der Steuerensenkungen der rot-grünen Bundesregierung zu Ausgabenkürzungen gezwungen sahen. Beson-

Abbildung 4: Sachinvestitionen in den Flächenländern 2023 je Einwohner in Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, VGR der Länder (Einwohner), eigene Berechnungen, Sachinvestitionen in der Abgrenzung der Finanzstatistik.

ders betroffen waren die Bauinvestitionen, aber auch die Investitionen in Ausrüstungen und geistiges Eigentum schwächelten. Erst ab 2007 stellte sich eine breite Aufwärtstendenz ein, die bis 2020 anhielt. Seither bleibt die Entwicklung der öffentlichen Investitionen auf der Landesebene aber hinter der Wirtschaftsleistung zurück.

Der Nachholbedarf auf der kommunalen Ebene zeigt sich darüber hinaus auch bei der Analyse des Kapitalstocks. Der Modernitätsgrad bei der kommunalen Infrastruktur ist im Vergleich zum Bund und zu den Ländern deutlich stärker zurückgegangen – von 58,8 Prozent im Jahr 2000 auf 48,3 Prozent im Jahr 2023 verglichen mit einem Rückgang von 57,4 Prozent auf 53,1 Prozent beim Bund und von 57,3 Prozent auf 51,3 Prozent bei den Ländern. Nur bei den quantitativ wenig bedeutsamen Sozialversicherungen war die Abnahme des Modernitätsgrads mit fast 20 Prozentpunkten noch drastischer als bei den Kommunen. Während Bund und Länder in den meisten Jahren Zuwächse ihres realen Kapitalstocks verzeichneten, schrumpfte das preisbereinigte Anlagevermögen der Kommunen seit 2012 in allen Jahren mit Ausnahme des Jahres 2020. Dabei

ist zu beachten, dass die Bevölkerung im gleichen Zeitraum deutlich gewachsen ist.

REGIONALE DISPARITÄTEN

Hinter der insgesamt unzureichenden Investitionstätigkeit der kommunalen Ebene verbergen sich regional deutlich unterschiedliche Entwicklungen. *Abbildung 4* zeigt die staatlichen Sachinvestitionen je Einwohner in Euro für die Flächenländer in der Abgrenzung der Finanzstatistik im Jahr 2023. Dabei zeigt sich eine sehr große Streuung der Investitionstätigkeit in den einzelnen Bundesländern. So haben Land und Kommunen in Bayern 2023 mehr als doppelt so viel in Sachanlagen investiert wie das Saarland.¹⁰ Die Abweichungen wären kein Problem, wenn sie sich im Zeitablauf ausgleichen würden, wenn also in einem Jahr Bayern hohe Investitionen aufweisen würde und im anderen Jahr Nordrhein-Westfalen.

¹⁰ Wegen unterschiedlicher Aufgabenteilungen zwischen Land und Gemeinden („Kommunalisierungsgrad“) je nach Bundesland empfiehlt sich eine gemeinsame Betrachtung der Landes- und Gemeindeebene.

Das ist aber nicht der Fall. Seit 2011 – dem Beginn der Veröffentlichung von regionalen finanzstatistischen Daten für den gesamten Sektor Staat – waren regelmäßig dieselben Bundesländer durch eine starke beziehungsweise schwache Investitionstätigkeit gekennzeichnet. Am oberen Ende fanden sich regelmäßig Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg. Die rote Laterne trugen abwechselnd das Saarland und Nordrhein-Westfalen. Zwar haben alle Regionen im Zeitablauf deutlich zugelegt, die regionalen Disparitäten wurden dabei aber eher verstärkt als verringert, weil regelmäßig in denselben Regionen überdurchschnittlich und unterdurchschnittlich investiert wurde.

Die regional unterschiedliche Investitionstätigkeit lässt sich nicht in erster Linie durch unterschiedliche Präferenzen und Prioritäten erklären. Es spielen insbesondere die Folgen des Strukturwandels eine wichtige Rolle. Eine Analyse des Wirtschaftswissenschaftlers Achim Truger zeigt für die NRW-Kommunen, dass vor allem „Globalisierungsverlierer“, die in NRW, aber auch im Saarland einen überdurchschnittlich hohen Anteil der Kommunen ausmachen, im Zuge von Konsolidierungsbemühungen die Ausgaben unter anderem für Schulen und Verkehrsinfrastruktur stark einschränken mussten.¹¹ Ökonometrische Schätzungen zeigen einen starken negativen Zusammenhang zwischen der Belastung von Kommunen durch Sozialausgaben und der Investitionstätigkeit.¹² Bei den rechtlich verpflichtenden Sozialausgaben besteht wenig Spielraum, sodass Anpassungen bei der Investitionstätigkeit erfolgen.

Die regional sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen führen beim Umgang mit den Investitionsbedarfen zu unterschiedlichen Strategien. Das zeigt sich am Beispiel der Ausgaben für Schulbauten.¹³ Während in Bayern regelmäßig hohe Investitionen je Schüler getätigt werden,

wenden die finanzschwächeren saarländischen Kommunen anteilig die höchsten Mittel für die Instandhaltung von Schulgebäuden auf. Gerade durch regelmäßige Instandhaltung kann die Infrastruktur trotz niedriger Investitionen in einem guten Zustand bleiben. In NRW wiederum ist die Ausgliederung aus dem Kernhaushalt eine Strategie, die sich entsprechend in hohen Ausgaben für Mieten und Pachten niederschlägt. Soweit die ausgliederten Einheiten nicht dem Sektor Staat zugerechnet werden, sind die entsprechenden Investitionen nicht in *Abbildung 4* enthalten. Der reine Blick auf die Investitionen stößt hier an Grenzen.

HOHE INVESTITIONSBEDARFE

Diese Analyse zeigt, dass Deutschland im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich investiert, die Investitionen insbesondere beim Sektor Staat auffällig niedrig ausfallen und dass dies bei erheblichen regionalen Divergenzen ganz besonders für den Bereich der Bauten und die kommunale Infrastruktur gilt. Damit wissen wir aber noch nicht, wie groß der zusätzliche Investitionsbedarf ist und wo er im Einzelnen besteht. Es ist vielmehr sinnvoll, zu diesem Zweck detailliertere Studien zu Teilbereichen und zusätzliche Daten – etwa aus dem Bundeshaushalt – heranzuziehen.

Mit dieser Herangehensweise hat ein Team des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) und des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) bereits 2019 geschätzt, welche zusätzlichen investiven Ausgaben der Staat in einem Zeitraum von zehn Jahren tätigen muss, und ermittelte dabei einen Bedarf von 457 Milliarden Euro für kommunale Infrastruktur, Bildung, überregionale Verkehrsinfrastruktur, Wohnungsbau und Dekarbonisierung.¹⁴ Aufgrund gestiegener Preise und verschärfter Klimaziele, aber auch zwischenzeitlich erfolgter Investitionen, wurde die Schätzung im vergangenen Jahr aktualisiert. Dabei wurden die Bedarfe auf Investitionen und Investitionszuschüsse beschränkt, während die Schätzung von 2019 bei den Investitionsbedarfen für Bildung auch Betriebs- und Personalkosten berücksichtigte. Diese Kosten fallen nach wie vor an und bilden einen gesonderten Bedarf. Auch wurden wie schon 2019 Investi-

¹¹ Vgl. Achim Truger, Anhaltende Krise der Kommunalfinanzen in NRW – lokale Verantwortung für negative Globalisierungsfolgen?, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1/2018, S. 451–468.

¹² Vgl. Martin Beznoska/Björn Kauder, Verschuldung und Investitionsschwäche der Kommunen: Dynamik der Kommunalfinanzen am Beispiel Nordrhein-Westfalens, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4/2020, S. 403–421; Björn Bremer/Donato Di Carlo/Leon Wansleben, The Constrained Politics of Local Public Investment Under Cooperative Federalism, in: Socio-Economic Review 2/2023, S. 1007–1034.

¹³ Vgl. Kai Eickerwolf/Katja Rietzler, Regionale Disparitäten bei Schulbauinvestitionen: Zur Bedeutung von Ausgliederungen am Beispiel Hessen, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2/2020, S. 279–295.

¹⁴ Vgl. Hubertus Bardt et al., Für eine solide Finanzpolitik – Investitionen ermöglichen!, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK Report 152/2019.

Tabelle: Öffentliche Investitionsbedarfe in Deutschland in Milliarden Euro

MAßNAHME	BEDARF
Infrastruktur auf kommunaler Ebene	
Kommunale Infrastruktur	177,2
Ausbau des ÖPNV	28,5
Bildung	
Ausbau von Ganztagschulen	6,7
Sanierungsbedarf der Hochschulen	34,7
Wohnungsbau	
Staatlicher Anteil	36,8
Überregionale Infrastruktur	
Ausbau des Schienennetzes	59,5
Bundesfernstraßen	39,0
Klimaschutz und Klimaanpassung	
Dekarbonisierung (staatlicher Anteil)	200,0
Kommunale Ausgaben für Klimaanpassung	13,2
Summe	595,7

Summe über zehn Jahre, Preise des Jahres 2024

Quelle: Herausforderungen für die Schuldenbremse. Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation, IMK Policy Brief 168/2024, S. 6.

tionen in die Verteidigung und im Gesundheitswesen ausgeklammert. Bereits mit dieser engen Abgrenzung wurde ein zusätzlicher Investitionsbedarf von fast 600 Milliarden Euro im Laufe von zehn Jahren ermittelt (*Tabelle*).¹⁵

Etwa die Hälfte des zusätzlichen Bedarfs entfällt auf transformative Zwecke wie die Dekarbonisierung der Volkswirtschaft, kommunale Klimaanpassung und den Ausbau des öffentlichen

¹⁵ Vgl. Sebastian Dullien et al., Herausforderungen für die Schuldenbremse. Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation, IMK Policy Brief 168/2024.

¹⁶ Vgl. Bundesverband der Industrie, Standort D mit Investitionen stärken. Programm für Infrastruktur, Transformation und Resilienz erforderlich, Berlin 2024.

¹⁷ Vgl. Felix Heilmann et al., Was kostet eine sichere, lebenswerte und nachhaltige Zukunft? Öffentliche Finanzbedarfe für die Modernisierung Deutschlands, Dezernat Zukunft, Berlin 2024.

Schienen- und Nahverkehrs. Gleichzeitig handelt es sich bei deutlich über der Hälfte der Bedarfe um Maßnahmen zur Modernisierung der Infrastruktur. Darunter fällt auch die Förderung des Stromnetzausbaus als ein Teilbereich der Förderung der Dekarbonisierung.

2024 wurden zwei weitere Investitionsbedarfs-schätzungen für Deutschland veröffentlicht. Der Bundesverband der deutschen Industrie bezifferte die Investitionsbedarfe auf rund 400 Milliarden Euro, wobei erhebliche Teile der kommunalen Infrastruktur jenseits der Bildungsinfrastruktur unberücksichtigt blieben und der Schätzansatz für die Dekarbonisierung vergleichsweise gering ausfiel.¹⁶ Mit fast 800 Milliarden Euro ermittelt das Dezernat Zukunft den höchsten zusätzlichen Bedarf. Die ermittelten Werte liegen zum Teil nahe bei denen des IMK/IW-Teams.¹⁷ Große Unterschiede ergeben sich durch die teilweise Berücksichtigung von Personalkosten sowie durch die Erfassung der Ausgaben für das Gesundheits- und Verteidigungswesen.

Mit 600 Milliarden Euro erfasst die IMK/IW-Studie die wesentlichen investiven Bedarfe zur Modernisierung des Produktionsstandorts Deutschland. Darüber hinaus ist nicht zu verleugnen, dass auch zusätzliche Personalbedarfe – etwa in der Kinderbetreuung – zu decken sind und die Verteidigungsausgaben dauerhaft erhöht werden müssen. Ein solcher Kraftakt ist auch bei einer Neuordnung der Prioritäten nicht aus dem laufenden Haushalt zu bewältigen. Möglicherweise kann ein Teil der Mittel aufgebracht werden, indem an anderer Stelle nicht mehr vorrangige Ausgaben umgeschichtet und Steuervergünstigungen zur Förderung der Transformation neu ausgerichtet werden. Zu einem nennenswerten Teil sollten zusätzliche Investitionen aber durch Kredite finanziert werden. Dies ist angesichts einer im internationalen Vergleich niedrigen Schuldenstandsquote und einer historisch niedrigen Zins-Steuer-Quote nicht nur problemlos möglich, sondern für eine ausgewogene Lastenteilung zwischen den Generationen auch geboten. Im Sinne einer goldenen Regel der Investitionen sollten auch zukünftige Steuerzahlende an der Finanzierung heutiger Investitionen, die auch ihnen zugutekommen, beteiligt werden.

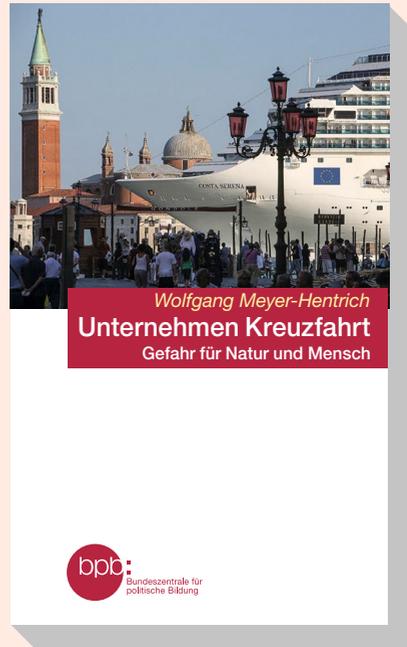
KATJA RIETZLER

ist promovierte Ökonomin und Leiterin des Referats Steuer- und Finanzpolitik am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

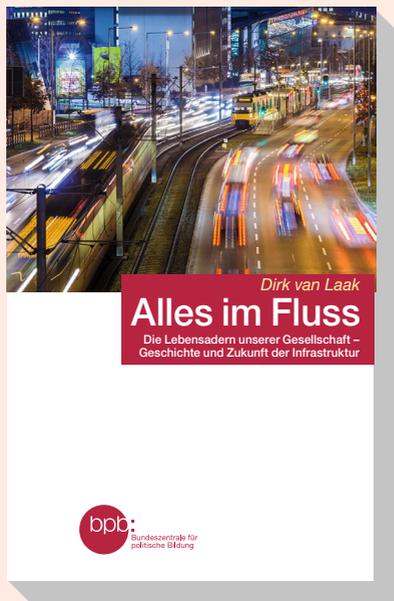
Zum Weiterlesen.



2018
Bestell-Nr. 10284



2019
Bestell-Nr. 10414



2019
Bestell-Nr. 10347



NIE GERADLINIG

Infrastrukturgeschichte vom 19. bis zum 21. Jahrhundert

Dirk van Laak

„Infrastruktur“ ist in den vergangenen Jahrzehnten von einem Fachausdruck zu einem Alltagsbegriff mutiert. Alles Mögliche, was Bürgerinnen und Bürgern der Bundesrepublik lieb und teuer ist, wird inzwischen mit dem Begriff bedacht. Er ist ein Label der Bedeutsamkeit von Einrichtungen geworden und charakterisiert Vorleistungen aller Art, für deren Bereitstellung man sich selbst nicht verantwortlich fühlt. Infrastrukturen sind aber nicht die überzeitlichen, gleichsam für eine „zweite Natur“ stehenden Vorkehrungen, als die sie von vielen empfunden werden. Sie tragen Geschichte in sich und unterliegen selbst Lebenszyklen. Sie sollten als Teil des Gemeinwohls definiert werden, für das *alle* Verantwortung tragen.

Der Begriff „Infrastruktur“ hat sich seit seiner Übernahme aus der militärisch-technischen Terminologie Ende der 1940er Jahre in seiner Bedeutung ständig erweitert. Er bezeichnete fortan notwendige Voraussetzungen des wirtschaftlichen und des gesellschaftlichen Lebens. Als solcher war er eng mit der Vorstellung eines Wohlfahrtsstaates verknüpft. Am Vorhandensein von Infrastrukturen ließ sich die zunehmende Komplexität und letztlich auch Modernität einer Gesellschaft ablesen.⁰¹ Die Konnotation des Begriffs war bislang fast ausschließlich und umfassend positiv.

Lange Zeit über schienen sich alle politischen Parteien in diesem einen Punkt einig zu sein: dass es mehr Infrastruktur geben solle. Dabei wurde nicht spezifiziert, ob es sich dabei um Autobahnen oder Glasfasernetze, vielleicht sogar um „grüne“ Infrastruktur handeln soll. Die Forderung schien gleichbedeutend zu sein mit der Erwartung, dass der Staat bestimmte Vorleistungen erbringt, damit es allen besser geht. Solche Investitionen in die Zukunft signalisierten Zuversicht und eine Fortführung gewohnter Wachstumspfade. Denn weil es wirtschaftliche Mehrwerte zu verteilen gab, konnte in den vergangenen Jahr-

zehnten auch der soziale Frieden garantiert und die Problematik einer ungleichen Verteilung des Wohlstands abgedeckt werden.

Seit einiger Zeit befindet sich dieser enge Zusammenhang jedoch im Wandel. Wenn heute von Infrastruktur die Rede ist, hat dies zunehmend etwas Beschwörendes, manchmal sogar etwas Alarmierendes. Immer wieder ist von mangelnden Investitionen in die Infrastruktur die Rede. Schätzungen gehen von einem Investitionsbedarf von bis zu 600 Milliarden Euro aus.⁰² In einem erweiterten Sinne wurde sogar von einem brüchig werdenden Fundament unserer Gesellschaft gesprochen. Da eine funktionierende Infrastruktur von vielen mit guter Regierungsführung gleichgesetzt wird, scheint die marode Infrastruktur über sich selbst hinaus auf Mängel im Zustand des Gemeinwesens und seiner Verwaltung insgesamt zu verweisen.⁰³

Die Perspektive auf Infrastrukturen scheint sich unwiderruflich auf Versäumnisse der Vergangenheit verschoben zu haben. Damit erhalten auch Verteilungsfragen eine neue Brisanz und wird verstärkt nach den Ursachen sozialer Ungleichheit geforscht, die sich auch in der ungleichen Verteilung von Infrastrukturen niederschlägt. Diese waren bislang oft von solchen Diskussionen ausgenommen. Denn sie standen für das, was allen gehört, für den Ausbaustand des sorgenden Staates und für das Gemeinwohl.

GRÜNDUNGSPHASE

Es lohnt ein historischer Rückblick auf die vergangenen zweihundertfünfzig Jahre infrastruktureller Entwicklung, um bestimmende Faktoren und Pfadabhängigkeiten zu erkennen.⁰⁴ Die einzelnen Einrichtungen, die heute als Infrastruktur zusammengefasst werden, haben eine unterschiedlich lange Entwicklungsgeschichte hinter sich. Am frühesten wird man hierzu Einrichtungen des Verkehrs zählen: Straßen, Häfen und al-

les, was zum Transfer von Menschen und von Waren notwendig ist.

Der Straßen- und Kanalbau war im 18. Jahrhundert der Vorläufer einer gezielten Infrastrukturpolitik. Sie wurde von den Territorialstaaten betrieben, um im Rahmen von Nationen einheitliche politische und wirtschaftliche Räume zu schaffen. Im 19. Jahrhundert kamen Eisenbahnen hinzu, die zusammen mit Post- und Fernmeldeeinrichtungen zur Voraussetzung einer kohärenten Verwaltung und eines ökonomischen, politischen, sozialen, aber auch kulturellen Austausches der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger wurden.

Der Aufbau von Hygiene- und Gesundheitseinrichtungen ging dagegen eher von den Städten aus. Durch die rasche Vermehrung der jeweiligen Bevölkerung ballten sich hier im 19. Jahrhundert die Probleme. Es musste für sauberes Wasser gesorgt werden, für den Abtransport des Mülls und der Abwässer. Die Städte wurden umstrukturiert und mit einem Netz von Kanälen untertunnelt, um sie zu möglichst gut funktionierenden Fließräumen zu machen. Zur Urbanität der Kommunen gehörten dann auch moderne Nahverkehrssysteme wie Busse, Straßenbahnen oder U-Bahnen. Es folgten Parks und Naherholungsmöglichkeiten, später auch Schwimmbäder und Kultureinrichtungen.

Die Entwicklung fast all dieser Einrichtungen, zu denen auch die Gas- und Stromversorgung zu zählen ist, erfolgte nicht auf der Grundlage einer kohärenten Planung. Vielmehr gingen sie von lokalen, regionalen und nationalen Initiativen aus, um dann mühsam aufeinander abge-

stimmt zu werden. Manchmal waren es dramatische Zustände, etwa im Bereich der Hygiene, die die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung veranlassten, die Initiative zu ergreifen. Bisweilen waren es auch einzelne Unternehmen, wenn sich damit Gewinne erzielen ließen.

Jedes Land hat dabei seine eigene nationale Kultur ausgebildet: In den Vereinigten Staaten verlief der Prozess der „Infrastrukturisierung“ stärker privatwirtschaftlich, in Frankreich stärker zentralstaatlich. In Deutschland, das spät geeint wurde und bis heute föderal strukturiert ist, gab es schon immer eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure. Dazu gehörten nicht zuletzt die Nutzerinnen und Nutzer der Einrichtungen selbst. Denn sie haben immer darauf gedrängt, möglichst rasch und umfassend an die entstehenden Netze der Versorgung und Entsorgung, der Kommunikation und des Verkehrs angeschlossen zu werden. Dieser Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit ist bis heute von enormer Bedeutung.

Um die Wende vom 19. ins 20. Jahrhundert drängten in vielen Staaten die lokalen oder nationalen Verwaltungen darauf, die „öffentlichen Einrichtungen“ unter ihre Kontrolle zu bringen. Denn mit dem Betrieb von Infrastrukturen lassen sich nicht nur gewaltige Einnahmen erzielen. Mit ihrer Bereitstellung lassen sich auch Räume gestalten und ökonomische wie soziale Strukturen beeinflussen. Hierfür entstanden sogenannte „Stadtwerke“ oder große Regionalversorger. Diese mussten nicht zwangsläufig staatlich sein. Sie hatten aber die Aufgabe, eine bestimmte Region möglichst gleichmäßig, zuverlässig und zu fairen Preisen zu versorgen. Dies wurde zunehmend als „Daseinsvorsorge“ des Staates verstanden. Denn die Abhängigkeit der Bevölkerung von diesen Einrichtungen stieg immer stärker.

Was das auch bedeutet, haben die beiden Weltkriege gezeigt: In Zeiten der Krise oder des militärischen Konflikts wird seitdem vor allem die gegnerische Infrastruktur ins Visier genommen. Sie wird entweder lahmgelegt oder soll in die eigene Verfügungsgewalt gebracht werden. Damit soll der Gegner möglichst empfindlich getroffen werden. Nicht zufällig wurden Infrastrukturen in der Sprache des 19. und frühen 20. Jahrhunderts häufig mit organischen Metaphern versinnbildlicht, war von „Venen“, „Arterien“ und „Nervenbahnen“, aber auch von „Achillesfersen“ die Rede.

Daneben sind es heute vor allem terroristische Angriffe und deren Folgewirkungen in den

01 Vgl. etwa Jean-Michel Johnston, *Networks of Modernity. Germany in the Age of the Telegraph, 1830–1880*, Oxford 2021.

02 Vgl. Ökonomen fordern Sondervermögen. 600 Milliarden Euro für die Infrastruktur?, 14. 5. 2024, www.tagesschau.de/wirtschaft/konjunktur/infrastruktur-modernisierung-sondervermoegen-100.html; Verkehrsminister fordern Sondervermögen für marode Infrastruktur, 10. 10. 2024, www.zeit.de/politik/deutschland/2024-10/verkehrsminister-laender-sondervermoegen-infrastruktur.

03 So etwa der frühere Verfassungsgerichtspräsident Andreas Voßkuhle, vgl. Jens-Christian Rabe/Moritz Baumstieger, *Krise der Demokratie*. Die da oben, 8. 12. 2024, www.sueddeutsche.de/kultur/demokratie-in-zeiten-der-krise-konferenz-schloss-elmau-lux.N55kLcGkMtCjXw7dGk3VU.

04 Das Folgende ausführlicher in Dirk van Laak, *Alles im Fluss. Die Lebensadern unserer Gesellschaft – Geschichte und Zukunft der Infrastruktur*, Frankfurt/M. 2018.

weit verzweigten Netzen der Kritischen Infrastruktur, die Sicherheitsexperten beunruhigen.⁰⁵ Das gilt gerade dann, wenn diese Systeme Grenzen überschreiten und von potenziellen Gegnern ausspioniert, angeeignet oder gar zerstört werden können. Hinzu kommen Maßnahmen des Klimaschutzes und der Vorsorge gegen Naturgewalten aller Art, deren Folgen sich auch in interoperablen Infrastrukturnetzen rasch ausbreiten können.⁰⁶

Der Ausbau vieler Infrastrukturen unter der Herrschaft des Nationalsozialismus dokumentiert einige weitere Ambivalenzen, die in Infrastrukturen stecken können, vor allem solche des Anschlusses und des Ausschlusses. So versprach der bereits in der Weimarer Republik begonnene Autobahnausbau einerseits Arbeit. Zum anderen wurde den „Volksgenossen“ individuelle Mobilität in Aussicht gestellt, etwa mit dem „Volkswagen“. Die Autobahnen fügten sich harmonisch in die Landschaft ein und waren insgesamt ein PR-Coup ersten Ranges. Zugleich wurden rassistisch ausgegrenzte Gruppen und „Gemeinschaftsfremde“ explizit von der Nutzung bestimmter Infrastrukturen ausgeschlossen, so mutierten Integrationssysteme zu Verfolgungssystemen.

GOLDENE JAHRZEHNTE

Nach dem Zweiten Weltkrieg setzte eine Phase des Wiederaufbaus der zerstörten Infrastruktur ein. Zugleich wurde der Ausbau neuer Verkehrsanlagen mit ungewöhnlicher Intensität vorangetrieben. Der „verkehrsgerechte“ Umbau urbaner und ländlicher Regionen mit dem Ziel einer guten Erreichbarkeit führte nicht nur zu massiven Eingriffen in Landschaften und menschliche Umwelten. Er weckte auch neue Erwartungen und schuf einen logistisch durchgestalteten Alltag.⁰⁷ Diese Boomphase des Infrastrukturausbaus basierte auf den sprudelnden Steuereinnahmen der 1960er und 1970er Jahre. Nun erhielten zahllo-

se westdeutsche Regionen flächendeckend einen Autobahnanschluss, ein Freibad oder eine Stadtbibliothek.

Die drei Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg waren wohl die wichtigste Phase für den heutigen Zustand vieler Infrastrukturen. Sowohl in West- als auch in Ostdeutschland wurde der Infrastrukturausbau intensiv vorangetrieben. Dabei wirkten sich unterschiedliche Raum- und Gesellschaftsbilder sowie unterschiedliche Rahmenbedingungen aus. Westdeutschland profitierte von den Mitteln des Marshallplans, der entstehenden europäischen Gemeinschaft und vom „Wirtschaftswunder“. Das Land orientierte sich mit seiner Infrastruktur an der westlichen Welt.⁰⁸

Ostdeutschland war zunächst durch Reparationsleistungen an die Sowjetunion für Schienen und Produktionsanlagen in seinen Möglichkeiten stark eingeschränkt. Später wirkte sich auch die Arbeitsteilung im „Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ aus, die unter anderem zum Ende der ostdeutschen Flugzeugindustrie führte. Die individuelle Motorisierung und der Straßenbau in der DDR blieben weit hinter dem westdeutschen Niveau zurück, das zeitgleich rasant anstieg.

Stattdessen flossen enorme finanzielle Mittel in den Bau der innerdeutschen Grenzsicherungsanlagen. Ab den 1970er Jahren riss der forcierte Wohnungsbau Löcher in den ostdeutschen Staatshaushalt. Dennoch galt die DDR noch in den 1980er Jahren innerhalb des Ostblocks als ein infrastrukturell relativ modern aufgestelltes Land. Viele ostdeutsche Bürgerinnen und Bürger sahen das aus eigener Erfahrung anders. Gerade auf dieser Ebene verglichen sie die Zustände eher mit dem Westen als mit dem Osten Europas.

In der Bundesrepublik kam ab den 1970er Jahren ein Prozess des Umdenkens im Bereich der Infrastrukturorganisation in Gang. Die optimistische Planungseuphorie erlahmte, nicht zuletzt wegen steigender Sozialausgaben und wachsender Arbeitslosigkeit. Stadtwerke und Staatsbetriebe wie die Deutsche Bundespost und die Deutsche Bundesbahn schienen nicht so effizient zu arbeiten, wie viele Beobachter glaubten. (Neo)liberale Ökonomen kritisierten seit langem den „Staat als Unternehmer“, „Zwangsmonopo-

05 Vgl. Per Högselius et al. (Hrsg.), *The Making of Europe's Critical Infrastructure. Common Connections and Shared Vulnerabilities*, Basingstoke 2013; Jens Ivo Engels/Alfred Nordmann (Hrsg.), *Was heißt Kritikalität? Zu einem Schlüsselbegriff der Debatte um Kritische Infrastrukturen*, Bielefeld 2018.

06 Instabilität ist der Angelpunkt bei Gabriele Schabacher, *Infrastruktur-Arbeit. Kulturtechniken und Zeitlichkeit der Erhaltung*, Berlin 2022.

07 Vgl. Dirk van Laak, *Eine kurze (Alltags-)Geschichte der Infrastruktur*, in: APuZ 16–17/2017, S. 4–11.

08 Über die Ausnahme der vorübergehend geteilten Hauptstadt vgl. Timothy Moss, *Remaking Berlin. A History of the City through Infrastructure*, Cambridge MA 2021.

le“ und zu hohe Steuern. Ein Prozess der Deregulierung setzte ein, der kommunale und staatliche Einrichtungen einer Prüfung unterzog, ob sie nicht nach den Prinzipien von Markt und Wettbewerb wesentlich effizienter geführt werden könnten.

In der Konsequenz wurden in aller Regel die wettbewerbsfähigen und lukrativen Teile der bestehenden Infrastruktur privatisiert, während die defizitären Teile häufig in öffentlicher Hand verblieben.⁰⁹ Das moderne Infrastrukturideal, das durch universellen Zugang, standardisierte Leistungen und monopolistische Strukturen gekennzeichnet war, wurde durch den Mechanismus des Preises zwar dynamisiert, aber nicht selten auch stärker hierarchisiert. Leistungen und auch Sicherheitsvorkehrungen wurden teilweise in bedenklichem Maße eingeschränkt.

Eine puristische Privatisierung wurde selten angestrebt. Vielmehr bildeten sich oft Mischformen wie Public-Private-Partnerships heraus, die öffentliche und private Interessen miteinander synchronisierten, etwa bei Autobahnen oder dem Bau von öffentlichen Gebäuden.¹⁰ Dabei reklamierte der Staat eine „Infrastrukturverantwortung“ für sich und stellte ein Regelwerk für Bewirtschaftungsformen bereit. Diese sollten eine möglichst flächendeckende Grundversorgung zu marktgerechten Preisen mit sozialer Abfederung gewährleisten.¹¹

Nicht immer war diese Deregulierung erfolgreich – bei jeder Einrichtung fiel die Bilanz unterschiedlich aus.¹² Die beabsichtigte Transformation der Deutschen Bahn vom Staatsbetrieb zum börsennotierten Dienstleistungsunternehmen ist zu einem bis heute diskutierten Musterfall für die Vor- und Nachteile dieses Prozesses geworden. Ob die staatliche Bundespost, der lan-

ge Zeit sogar ein eigenes Bundesministerium vorstand, die technischen Herausforderungen der digitalen Kommunikation bewältigt hätte, wäre zu diskutieren.

Langfristige Folgen zeigten sich vor allem im Bereich des Wohnungsbaus. Durch den Verkauf kommunaler Flächen und Wohnkomplexe geriet der soziale Wohnungsbau stark unter Druck. Auch in anderen Bereichen hatten viele Kommunen ihr infrastrukturelles Tafelsilber an in- und ausländische Investoren verkauft, um ihre Finanzen zu stabilisieren. Im Extremfall mussten sie die Leistungen dann aber in komplizierten Konzessions- und Leasingmodellen zurückkaufen.¹³ In einigen Bereichen war daher nach einigen Jahren von einer „Rekommunalisierung“ die Rede.

NACH DER DEUTSCHEN EINHEIT

Das Ende des Kalten Krieges brachte zusätzliche Umschichtungen im Feld der Infrastruktur mit sich. Militärische Schutzvorkehrungen, die für den Fall des Umschlags in einen heißen Krieg errichtet worden waren, wurden zu einem Großteil zurückgebaut. Kasernen und Bunkerbauten wurden umgenutzt, Warnvorrichtungen für den Krisenfall überwiegend entfernt. Der militärische und zivile Schutz schien unzeitgemäß und zu einem willkommenen Reservoir an Finanzmitteln zu werden, die man anderweitig einsetzen konnte. Auch das größte „Infrastrukturprojekt“ der DDR, die Grenzsicherung Richtung Westen, die nicht unwesentlich zur finanziellen Auszehrung des Landes beigetragen hatte, wurde nun als Grünes Band zu einem Naturschutzprojekt umgewidmet.¹⁴

Die freigewordenen Mittel flossen vor allem in den sogenannten Aufbau Ost. Die unterschiedlichen Niveaus der Infrastrukturausstattung waren nach dem Mauerfall auch für Westdeutsche verstärkt erfahrbar. Sie vermittelten den Eindruck einer Zeitreise, bisweilen um einige Jahrzehnte zurück. Umso naheliegender erschien es, diese Zustände so schnell wie möglich anzuglei-

09 Vgl. die Beispiele in: Ausverkauft. Wie das Gemeinwohl zur Privatsache wird, Edition Le Monde diplomatique 6/2009.

10 Vgl. Manfred Röber, Public Private Partnerships, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Handbuch Staat, Bd. 2, Wiesbaden 2018, S. 1127–1139.

11 Vgl. Georg Hermes, Staatliche Infrastrukturverantwortung. Rechtliche Grundstrukturen netzgebundener Transport- und Übertragungssysteme zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsregulierung am Beispiel der leitungsgebundenen Energieversorgung in Europa, Tübingen 1998.

12 Vgl. Volker Schneider/Marc Tenbücken (Hrsg.), Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen, Frankfurt/M.–New York 2004; Martin Hochhuth (Hrsg.), Rückzug des Staates und Freiheit des Einzelnen. Die Privatisierung existenzieller Infrastrukturen, Berlin 2012.

13 Vgl. Werner Rügemer, Cross Border Leasing: Ein Lehrstück zur globalen Enteignung der Städte, Münster 2005; Arne Glöckner, Kommunale Infrastrukturverantwortung und Konzessionsmodelle, München 2009.

14 Vgl. hierzu Krischan Bockhorst/Dirk van Laak/Miriam Pforte, Teilung und Wiederanschluss. Raumformate am „Eisernen Vorhang“, in: Berichte. Geographie und Landeskunde 1–2/2024, S. 3–30.

chen. Ausgehend von den geöffneten Grenzübergangsstellen wurden die im Kalten Krieg unterbrochenen Straßen und Schienenwege zwischen West und Ost wieder verbunden. Kommunikationsnetze wurden miteinander verknüpft und bald auch erneuert.

Zusammen mit dem Solidarpakt waren Projekte wie das Lückenschlussprogramm oder die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit zu finanzieren. Dabei mussten Erwägungen einer gesamt-europäischen Infrastruktur- und Raumordnung mit einbezogen werden.¹⁵ In den 1990er Jahren schien der Hauptinhalt der Angleichung der Lebensverhältnisse darin zu bestehen, die Modernisierung der ostdeutschen Netze für Wasser, Abwasser, Strom und Telefon voranzutreiben. Dem sollte der verbreiteten Erwartung nach alles Weitere folgen: die Ansiedlung von Unternehmen und die Stabilisierung demografischer Prozesse, kurzum: blühende Landschaften in des Wortes umfassender Bedeutung.¹⁶

Diese Prognose ruhte auch auf der optimistischen Vorstellung eines funktionierenden Marktsystems, das hier wie in einem Experimentierraum zur Anwendung kam.¹⁷ Die an konkurrierenden Standorten und produktiven Leuchttürmen orientierte Marktökonomie fand freilich eine gänzlich anders strukturierte Landschaft der Ökonomie und des Sozialen vor. Denn die Raumordnung der DDR war deutlich stärker auf eine flächige Verteilung und die differenzierte Arbeitsteilung in einer staatlich geplanten Ökonomie ausgerichtet gewesen.

So ist seit den 1990er Jahren eine optimale Balance zwischen ökonomischer Effizienz und sozialer Gerechtigkeit, zwischen Anbindung und Ausgrenzung nicht immer gelungen. Es entstanden neue Zentren und neue Peripherien, einzelne Regionen wurden nach dem subjektiven Empfinden ihrer Bewohner „abgehängt“. Es entstanden

aber auch Freiräume für neue Entwicklungen, etwa für eine touristische Neuorientierung.

NEUE HERAUSFORDERUNGEN

Dennoch erscheinen die ostdeutschen Orte und Regionen nach dreieinhalb Jahrzehnten des Aufbaus im Durchschnitt in einem deutlich besseren Zustand als die westdeutschen. Hier machen sich unterschiedliche Zeitschichten von Infrastruktureinrichtungen bemerkbar, die sich aus den Zyklen ihrer Entstehung erklären lassen. Denn Infrastrukturen sind technische Bauwerke oder großtechnische Systeme, deren Materialität in der Regel kaum ins Bewusstsein dringt. Erst wenn sie brüchig werden und Dysfunktionalitäten auftreten, werden sie von den routinierten Nutzerinnen und Nutzern wahrgenommen. Dann werden sie vorübergehend vom Netz getrennt, Baustellen und Umwege müssen in Kauf genommen werden.

Idealtypisch können im Feld der Infrastrukturen, die uns umgeben, drei unterschiedliche Zeitregime voneinander unterschieden werden: *erstens* klassische Infrastrukturen des Bauens mit Materialien wie Beton, Stahl, Asphalt oder Röhren, also zum Beispiel Eisenbahnen, Tunnel, Brücken, Straßen und Staudämme, die oft vergraben sind oder starke Eingriffe in die Landschaft bedingt haben.¹⁸ Hier gibt es selbstverständlich Innovationen, aber man würde kaum eine Brücke abtragen, um sie durch eine modernere zu ersetzen, wenn nicht noch andere Gründe dafür sprechen. Dies gilt auch für die Versorgung mit Wasser und Elektrizität. Weil die Motorisierung und technische Vernetzung in den Vereinigten Staaten meist deutlich früher einsetzten, galt dort auch schon in den 1970er und 1980er Jahren diese Art Infrastruktur als umfassend marode.¹⁹

Zweitens soziale und kulturelle Infrastrukturen, einschließlich des ÖPNV: Diese sind zwar ebenfalls auf lange Zeit kalkuliert und häufig mit hohen Investitionskosten verbunden, so etwa Theater, Stadtbibliotheken, Straßenbahn oder Oberleitungen. Sie stehen aber fast immer unter einer fiskalpolitischen Beobachtung und sind damit der Frage ausgesetzt, ob eine Kommune, ein Land, ein

¹⁵ Vgl. Michael Ronellenfisch, Deutsche Einheit und Verkehrsinfrastruktur. Planungsrechtliche Rahmenbedingungen für die Rechts- und Wirtschaftseinheit in Deutschland und Europa, in: Martin Heckel (Hrsg.), Die innere Einheit Deutschlands inmitten der europäischen Einigung, Tübingen 1996, S. 79–96; Hans-Friedrich Eckey/Klaus Horn, Die Angleichung der Verkehrsinfrastruktur im vereinigten Deutschland zwischen 1990 und 1999, in: Raumforschung und Raumordnung 58/2000, S. 373–381.

¹⁶ Zu den demografischen Veränderungen vgl. Jens Kersten/Claudia Neu/Berthold Vogel, Die demografische Provokation der Infrastrukturen, in: Leviathan 4/2012, S. 563–590.

¹⁷ Vgl. Philipp Ther, Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent. Eine Geschichte des neoliberalen Europa, Berlin 2014.

¹⁸ Vgl. Martin Meiske, Die Geburt des Geoengineerings. Großbauprojekte in der Frühphase des Anthropozäns, Göttingen 2021.

¹⁹ Vgl. Pat Choate/Susan Walter, America in Ruins. The Decaying Infrastructure, Washington, D.C. 1981.

Staat sich dieses oder jenes noch leisten kann. Solche Infrastrukturen werden immer wieder in ihrer Existenz bedroht, wenn Wahlen anstehen.

Und *drittens* die Kommunikationsinfrastrukturen, auf die das zuvor Gesagte zwar auch zutrifft, die aber gleichzeitig sehr viel stärker technischen Innovationszyklen unterworfen sind: Postverkehr, Telegrafie, Telefon, Fax, Funk und das Internet wurden immer wieder von neuen Technologien begleitet, von Reichweiten- und Geschwindigkeitssteigerungen sowie wachsenden Datenraten. Hinzu kommen kurzfristige Hypes um die neuesten Endgeräte, die zeigen, dass in diesem Segment der Versorgung kommerzielle Interessen eine entscheidende Rolle spielen.

Nach wie vor gilt Infrastruktur, so unterschiedlich sie heute verstanden und gehandhabt wird, als das, was man früher „Staatsaufgabe“ nannte. Immer wieder wird diskutiert, ob Ausbau und Erhalt der Infrastruktur nicht sogar im Grundgesetz verankert werden sollten.²⁰ Und so bleibt der Bereich der Infrastrukturen, wie die immer wiederkehrenden Debatten zeigen, hoch dynamisch.

SCHLUSS

Die Geschichte ist für das Verständnis von Infrastrukturen, ihrer Dynamik und ihrer Lebenszyklen unerlässlich. Die Entwicklung von Infrastrukturen verlief nie geradlinig. Was im Rückblick als kontinuierlicher Ausbau oder Innovation erscheint, war in Wirklichkeit von zahllosen Konflikten begleitet. In die heute bestehenden Netzwerke der Versorgung und Entsorgung, der Kommunikation und des Verkehrs sind frühere Zukunftsvorstellungen eingeschrieben, die ihre Maßstäbe aus einem westlichen Wohlstandsmodell bezogen.

Die mit der Infrastruktur verknüpfte Mentalität beruhte auf der Nutzbarmachung der natürli-

chen Ressourcen, auf wirtschaftlichem Wachstum und einer ständigen Zirkulation von Menschen, Gütern, Energie und Ideen. Dies erzeugte eine kreative und produktive Unruhe, führte aber auch zu Überforderungen. Zudem war sie in der Regel weder ökologisch noch klimaneutral. Die Versprechen von Teilhabe und Bequemlichkeit, die in Infrastrukturen stecken, haben eine enorme Suggestivkraft. Deshalb sind die Versorgungsnetze, die uns heute umgeben, meist nicht *top down*, sondern *bottom up* entstanden, also im Wechselspiel von Angebot und Nachfrage.

Warum sind Infrastrukturen bis heute so beliebt? Weil die Industriegesellschaften in eine Art Infrastrukturfrage geraten sind. Das spezifische Momentum der Wachstumsökonomien mit ihrem Versprechen, die Wertschöpfung zum Wohle aller umzuverteilen, hat immer mehr Menschen abhängig gemacht von der verlässlichen Versorgung mit Energie und Ressourcen und der Entsorgung von Abfällen. Die heutige Lebensqualität mit all ihren Möglichkeiten beruht darauf. Auch wenn seit Jahrzehnten eine schrittweise Rückbesinnung auf komplexere ökologische Denkstrukturen stattfindet: Die entstandenen Strukturen sind insgesamt enorm pfadabhängig und schwer zu verändern.

Es wäre an der Zeit, Infrastrukturen als Teil eines Dritten Sektors – weder Staat noch Markt – zu definieren, der den Aspekt des Gemeinns wieder stärker in den Vordergrund rückt. In jüngster Zeit wird vermehrt von Infrastrukturgemeinschaften gesprochen, von treuhänderischem oder Verantwortungseigentum, bei dem nicht der finanzielle Gewinn im Vordergrund steht.²¹

Es würde die Resilienz und die ökologische Qualität vieler Infrastrukturen erhöhen, wenn wir sie als langlebiges Erbe früherer Generationen, aber auch als gemeinsame Herausforderung für die Zukunft begreifen würden.²² Und vermutlich werden wir ein anderes Verhältnis zu den Prozessen der Pflege, Erhaltung und Instandsetzung der vorhandenen Infrastruktur entwickeln müssen. Denn der historische Rückblick zeigt, welch ungeheures – nicht nur materielles – Kapital darin steckt.

DIRK VAN LAAK

ist Professor für die Geschichte des 19. bis 21. Jahrhunderts an der Universität Leipzig.

20 Vgl. Stefan Ruppert/Dieter Posch, Straßenbau als Staatsziel, 6. 8. 2014, www.faz.net/-13084732.html; Katja Gelinsky, „Infrastruktur-Wumms“ ins Grundgesetz?, 7. 10. 2022, www.faz.net/-18371148.html.

21 Vgl. etwa Winfried Kluth (Hrsg.), *Infrastrukturgemeinschaften*, Halle 2017; Daniel Schläppi/Malte-Christian Gruber (Hrsg.), *Von der Allmende zur Share Economy. Gemeinbesitz und kollektive Ressourcen in historischer und rechtlicher Perspektive*, Berlin 2018.

22 Vgl. auch Foundational Economy Collective, *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik*, Berlin 2019.

INNOVATION UND INVESTITION STATT LOCKERUNG DER SCHULDENBREMSE

Rainer Hank

Deutschland hat nicht nur seit Jahrzehnten einen Sanierungsstau, sondern auch einen Stau bei Investitionen und Innovationen. Vor allem die öffentliche Infrastruktur ist in vielen Bereichen marode. Der Straßengüterverkehr hat sich seit 1991 mehr als verdoppelt. Notwendige Instandhaltungsarbeiten blieben aber oft aus. Viele Brücken stammen aus den 1960er bis 1980er Jahren, insbesondere die großen Tal- und Flussbrücken. Von den insgesamt rund 130 000 Brücken in Deutschland sind mehrere Zehntausend in der Zuständigkeit von Bund, Ländern, Deutscher Bahn und Kommunen sanierungsbedürftig. Experten gehen davon aus, dass von den rund 67 000 Brücken in kommunaler Verantwortung jede zweite Straßenbrücke in einem schlechten Zustand ist. So reichen die öffentlichen Investitionen auch im Tiefbau seit Jahren nicht mehr aus, um den Modernitätsgrad Deutschlands zu erhalten.⁰¹

Hinzu kommt, dass Hunderte von Kilometern Schienen erneuert werden müssen. Das führt dazu, dass die Leistungen der Bahn auf Jahre hinaus unberechenbar werden, die Fahrzeiten sich verlängern, große Verspätungen zur Regel werden und zudem völlig unkalkulierbar sind. Veraltete Bahnhöfe und ein marodes, teilweise komplett überlastetes Schienennetz machen auch dem Güterverkehr zu schaffen.

Straßen und Schienen sind nur die sinnfälligsten Bereiche des Investitionsdefizits. Spätestens seit dem Überfall Russlands auf die Ukraine wissen wir, dass unsere Verteidigung dringend nicht nur mehr Geld, sondern auch einen effizienteren Einsatz der Mittel benötigt. Im Bildungsbereich hat Deutschland in jüngster Zeit so schlecht abgeschnitten wie noch nie, was laut Sachverständigenrat nicht zuletzt an den ungenügenden Mitteln für die frühkindliche Bildung und den Grundschulbereich liegt. Es sind also nicht nur die vielzitierten Schultoiletten in katastrophalem Zustand, die zu schaffen machen.

Nehmen wir die mangelhafte Energieinfrastruktur, den Rückstand bei der Digitalisierung

im Vergleich zu vielen anderen Industrieländern und – last but not least – die verzögerte Klimatransformation der gesamten deutschen Wirtschaft hinzu, dann zeigt sich das ganze Desaster, was sich hinter dem Schlagwort „Investitionsstau“ verbirgt.

Mehr noch: Die überbordende Bürokratie lähmt unsere Wirtschaft, sie erstickt innovatives Unternehmertum. Deutschland droht zu einem Industriemuseum zu verkommen – mit entsprechenden Folgen für Wohlstand und Wachstum. Der alte Kontinent hat in vielen Bereichen den Anschluss an China, vor allem aber an die USA verloren. Nach wie vor ist unsere Wirtschaftspolitik zu sehr auf Besitzstandswahrung ausgerichtet und zu wenig darauf, Neues zu ermöglichen und zuzulassen. „Wir leben noch von Sprunginnovationen der Gründerzeit, von vor 140 Jahren“, klagt Rafael Laguna de la Vera, Direktor der Bundesagentur für Sprunginnovationen.⁰² Pfadabhängig die alten Strukturen zu konservieren, statt disruptiv zu modernisieren – das ist der Kern der Malaise. Ob Subventionen für Werften zum Bau von Kreuzfahrtschiffen oder Beihilfen für die Stahlproduktion im Ruhrgebiet, ob Milliardenhilfen für strauchelnde Chiphersteller oder Agrardiesel für Landwirte – gefördert werden primär bestehende Betriebe, während innovative Unternehmen fliehen.⁰³ Für die Erforschung der Möglichkeit von Sprunginnovationen (vulgo: Disruptionen) gibt der Staat einen Bruchteil dessen aus, was er dem deutschen Industriemuseum an Subventionen zukommen lässt.

So offensichtlich die Defizite sind, so schwierig ist es, den Investitionsbedarf zu beziffern. Basierend auf Angaben des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr wird der Bedarf des Bundes für Bundesstraßen und Autobahnen für die Jahre 2025 bis 2028 auf über 57 Milliarden geschätzt.⁰⁴ Der Bedarf für die Bahn beträgt im gleichen Zeitraum laut Ministerium 63 Milliarden Euro. Und bei der Energieinfrastruktur lie-

gen die nötigen Investitionen aufgrund der Energiewende für On- und Off-Shore-Anlagen bei bis zu 270 Milliarden Euro.

Der Freiburger Ökonom Lars Feld, Direktor des dortigen Walter Eucken Instituts, macht darauf aufmerksam, dass die Erhebungsmethoden der Studien bei der Bezifferung des Investitionsbedarfs diskussionswürdig sind und verzerrte Angaben über das tatsächliche Ausmaß der Investitionstätigkeit hervorbringen. Das liegt unter anderem auch daran, dass es aufgrund des föderalen Prinzips in Deutschland nicht eine einzige große Investitionslücke, sondern multiple Investitionsbedarfe in verschiedenen föderalen Verantwortungsbereichen gibt.⁰⁵ Es fehlt eine zentrale Stelle, die den Überblick hat.

Wenn auch der Bedarf nicht eindeutig ist, so muss es doch besorgt stimmen, dass die Investitionsquote von Bund und Ländern seit 1992 auf einem Niveau zwischen 0,5 und 0,8 Prozent des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) verharret. Die Investitionsquote der Gemeinden ist zurückgegangen. Andere Länder der EU leisten mehr. Insbesondere bei der Verteidigung und der Bildung fällt Deutschland dramatisch gegenüber dem EU-Durchschnitt zurück.⁰⁶

ANDERE PRIORITÄTEN

Dass Geld für Infrastruktur fehlt, steht fest. Dass der Staat deshalb insgesamt mehr Geld ausgeben muss, ist daraus aber – anders als viele reflexartig

meinen – mitnichten die zwingende Konsequenz. Und schon gar nicht zwingend ist die Schlussfolgerung, das fehlende Geld könne und müsse durch eine höhere Staatsverschuldung und damit durch eine sogenannte Reform der Schuldenbremse finanziert werden. Im Gegenteil: Vieles spricht dafür, dass die ständige Wiederholung der Notwendigkeit einer Reform der Schuldenbremse – gemeint ist meist deren Abschaffung – von der Notwendigkeit einer Reform der Staatsausgaben ablenkt.

Zumindest drei weitere Wege der Finanzierung jenseits höherer Schulden sind denkbar: *Erstens* könnten die Mittel durch eine Umschichtung der öffentlichen Haushalte vor allem durch das Streichen von Subventionen aufgebracht werden. Dass Geld fehlt, bedeutet somit nicht, dass zu wenig Geld da ist, sondern dass zu viel Geld an anderer Stelle ausgegeben wird – in vielen Fällen ineffizient. Das fehlende Geld könnte *zweitens* über höhere Steuern aufgebracht werden. Wer heute über Brücken und Straßen und mit der Bahn fahren will, der muss auch dafür zu zahlen bereit sein. Spätere Generationen haben genügend eigene finanzielle Lasten zu tragen – nicht zuletzt die demografischen Lasten für die verrenteten Boomer. Ein langfristig steigender spezieller Ausgabenbedarf zum Beispiel aufgrund veränderter geopolitischer Rahmenbedingungen oder langfristiger technologischer Trends sollte über Steuern und nicht über Schulden finanziert werden, um die Staatsverschuldung in ihrem Wert stabil zu halten – das schreibt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz in einem Gutachten zur Finanzierung von Staatsaufgaben.⁰⁷ Schließlich kann, *drittens*, das fehlende Geld auch von privaten Finanziers aufgebracht werden. Das ist ein Gedanke, der in der öffentlichen Diskussion kaum vorkommt.

Eine eigentlich notwendige Debatte über Staatsaufgaben wird nicht (mehr) geführt. Diskutiert wird ausschließlich über die Staatsausgaben – und den Wunsch der Politik, diese zu erhöhen. Es ist ja nicht so, dass der deutsche Staat seine Ausgaben zurückgefahren hätte oder, wie zuweilen zu hören ist, seiner Pflicht zur Daseinsvorsor-

01 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren, Jahresgutachten 2024/25, S. 4.

02 „Die USA sind der Cowboy, Europa ist der Rechtsanwalt“, Interview mit Rafael Laguna de la Vera, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 8. 12. 2024, S. 19.

03 Vgl. Justus Haucap, Innovation statt Siechtum, 5. 12. 2024, https://rp-online.de/wirtschaft/geld-und-leben/disruptiv-was-an-milei-und-musk-wirklich-gut-ist_aid-121802221.

04 Vgl. Lars P. Feld/Julia Braun, Öffentlicher Investitionsbedarf in Deutschland: Standortbestimmung und Potenziale privater Infrastrukturfinanzierung, Gutachten im Auftrag der Union Asset Management Holding AG, 2024, S. 7; Lars P. Feld/Wolf Heinrich Reuter, Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem, Sachverständigenrat Arbeitspapier 1/2020; Lars P. Feld et al., Die Schuldenbremse – Ein Garant für nachhaltige Haushaltspolitik, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, 2024.

05 Vgl. Feld/Braun (Anm. 4), S. 8.

06 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Anm. 1), S. 5.

07 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik, Gutachten Oktober 2023, S. 2.

ge nicht nachkäme und sich „kaputtspare“. Vielmehr hat die im November 2024 abgeschaltete Ampel das Geld mit vollen Händen ausgegeben. Die öffentlichen Haushalte insgesamt haben 2023 einen Betrag von 1952 Milliarden Euro ausgegeben – so viel wie nie zuvor (auch nicht während der Pandemie). Obwohl die Steuereinnahmen angesichts von annähernder Vollbeschäftigung sprudelten, erreichte die Staatsverschuldung 2023 mit 2445 Milliarden Euro ihren absoluten Höchststand – auch wenn die Schuldenquote mit 68 Prozent des BIP im internationalen Vergleich relativ niedrig ist (aber immer noch über den europarechtlich erlaubten 60 Prozent liegt). Während die Verschuldung in der Ära Merkel zwischen 2012 und 2019 entgegen der jahrzehntelangen Tradition rückläufig war, stieg sie in den Ampeljahren unabhängig von der Pandemie wieder an.⁰⁸

Wenn das öffentliche Geld nicht für die notwendigen Investitionen verwendet wurde, wo landete es dann? Kurz gesagt: im Konsum. Unter Konsum verstehen Volkswirte alles, was keine Investition ist, sondern in den privaten oder öffentlichen Verbrauch fließt. Dazu zählen alle Sozialleistungen vom Bürgergeld bis zur Rente oder Pflege. Aber auch alle Subventionen, also Zuwendungen des Staates an Gruppen, Privatpersonen oder Unternehmen.

UNSINN DER SUBVENTIONEN

Werfen wir einen Blick auf die Subventionen. Deren Volumen belief sich in der Bundesrepublik 2023 auf 322 Milliarden Euro. Das waren vier Prozent mehr als die gesamte Lohn- und Einkommensteuer, die die arbeitende Bevölkerung in Deutschland in diesem Zeitraum an den Fiskus abführen musste.⁰⁹ Gemessen am BIP erreichten die Subventionen mit knapp acht Prozent einen historischen Höchststand. Auch dies zeigt, dass der Staat nicht spart. Die Frage ist, ob er das Geld an der richtigen Stelle ausgibt.

Das darf mit guten Gründen bezweifelt werden. Ein großer Teil der gesamten Finanzhilfen entfällt auf die Finanzhilfen des Bundes: Diese

sind seit 2014 auf Expansionskurs – unabhängig von der politischen Konstellation und Koalition einer jeweiligen Regierung. Hinter dem starken Wachstum der Finanzhilfen des Bundes stehen an erster Stelle jene für die Umwelt- und Klimapolitik. Sie bestehen aus vielen einzelnen Fördermaßnahmen, die selbst für Fachleute nicht mehr überschaubar sind. Inwieweit sie im Hinblick auf die Ziele der CO₂-Reduktion effizient sind, ist fraglich, wird jedenfalls von der Regierung nicht im Detail untersucht – worauf die Bürger eigentlich ein Recht hätten. „Denn bei mittlerweile 59 Finanzhilfen des Sonderfonds zugunsten der Umwelt, die neben den 26 Umweltsubventionen existieren, die aus dem regulären Bundeshaushalt 2024 geleistet werden, dürfte zielgerichtetes und widerspruchsfreies Handeln schwerfallen“, so die Subventionsexpertin Astrid Rosenschon.¹⁰ Dies gelte umso mehr, als es neben den vielfältigen umweltpolitisch motivierten Zuschüssen ein ganzer „Förderzoo“ an Subventionen existiere, die auf eine Erhöhung der Treibhausgasentwicklung hinwirken und somit dem ökologischen Ziel zuwiderlaufen.

Ähnliches lässt sich über die Subventionen in den Verkehr und vor allem in die Bahn sagen: Seit 2015 hat der Bund fast 102 Milliarden Euro in das deutsche Eisenbahnwesen gesteckt. Zusätzlich hat die Deutsche Bahn AG Mittel vom Kapitalmarkt abgezogen. Trotz dieser erheblichen Zuflüsse ist die Netz- und Servicequalität unbefriedigend und droht noch schlechter zu werden. Der Bundesrechnungshof hat in zahlreichen Gutachten Fehlsteuerungen und Organisationsmängel gerügt.

Bezogen auf unser Thema des Investitionsstaus heißt das: Am Geld mangelt es nicht – an der Effizienz schon. Oder noch härter und als Regel des Subventionsunsinns formuliert: Mehr Geld in ein ineffizientes System zu pumpen, macht das System nicht besser, sondern nur noch ineffizienter. Förderwahn führt zur Vernachlässigung staatlicher Kernaufgaben und gefährdet unsere Zukunft.

Aus Sicht liberaler Ökonomen sind Subventionen stets problematisch. Denn sie sind willkürlich; eine Begründung lässt sich im Nachhinein für alles finden. Subventionen sind nicht nur im Einzelfall in aller Regel ineffizient, sie ziehen meist auch weitere Subventionen nach sich und

⁰⁸ Vgl. Entwicklung der öffentlichen Finanzen, 8. 8. 2024, www.bpb.de/61867.

⁰⁹ Vgl. Astrid Rosenschon, Subventionen in Deutschland, 30. 9. 2024, <https://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=38152>.

¹⁰ Ebd.

setzen damit eine „Interventionsspirale“ in Gang. So führt beispielsweise im Bereich des Klimaschutzes nicht zuletzt ein Dschungel an Regulierungen dazu, dass der Ruf nach umfangreichen Subventionen immer lauter wird, um die gesetzten Ziele zu erreichen.¹¹ Ähnlich geht es auf dem Wohnungsmarkt zu. Auch hier besteht enormer Investitionsbedarf, denn es fehlen schätzungsweise mindestens 600 000 Wohnungen mit den entsprechenden Folgen von Knappheit und hohen Mieten bei Neuvermietungen. Doch statt Anreize für den Wohnungsbau zu schaffen, verhindert oder erschwert der Staat durch kontraproduktive Regelungen (Mietpreisbremse, Kappungsgrenze), dass neue Wohnungen geschaffen werden. Der Staat ist somit ein großer Verursacher des Investitionsstaus, den er eigentlich auflösen sollte. Ähnlich kritisch sind auch die Subventionen für Großkonzerne zu bewerten (Chip-, Pharma- und womöglich bald die Automobilindustrie), die vor allem in den Ampeljahren in Mode gekommen sind. Das wird die Modernisierung des Landes eher verzögern als beschleunigen.

Ordnungspolitisch geboten wäre dagegen, dass der Staat die Rahmenbedingungen setzt, damit ein möglichst effizienter Wettbewerb möglich wird und Investitionen und Innovationen eine Chance bekommen. Veronika Grimm, Mitglied im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, hat zur Frage, wie effiziente zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben gelingen können, abweichend von der Ratsmehrheit Wegweisendes zu Protokoll gegeben: Paradoxe Weise bedarf es eines Rückzugs des Staates als Voraussetzung von Investitionen. Bei der regenerativen Transformation heißt das zum Beispiel, Emissionshandel und CO₂-Preise wirken zu lassen und sie nicht mit finanziellen Interventionen zu konterkarieren. Besonders interessant sind die Vorschläge zur Modernisierung des Verkehrs. Grimm: „Die Bereitstellung von Straßeninfrastruktur könnte in Absprache mit der Europäischen Kommission in einnahmenfinanzierte, selbständig verschuldungsfähige Infrastrukturgesellschaften nach dem Vorbild der österreichischen ASFINAG [Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft] ausgelagert werden. Diese Gesellschaf-

ten könnten operativ und finanziell eigenständig agieren und wären damit nicht unmittelbar an die Schuldenbremse gebunden.“¹² Durch eine Einnahmenfinanzierung zum Beispiel aus der Lkw-Maut und einer neu einzuführenden Pkw-Maut wären diese Gesellschaften in der Lage, die notwendigen Investitionen eigenständig zu tragen, ohne den regulären Staatshaushalt zu belasten oder die Verschuldungskapazitäten des regulären Haushalts zu strapazieren.

Lars Feld und Julia Braun haben diesen Ansatz generalisiert: Schon heute ist es für private und kleine institutionelle Anleger möglich, sich über Infrastruktursondervermögen an öffentlichen Infrastrukturprojekten zu beteiligen.¹³ Durch die Hinzuziehung privater Geldgeber wird nicht nur zusätzliches privates Kapital bereitgestellt, sondern es werden auch Effizienzsteigerungen erwartet. Besonders die Straßen-, Eisenbahn-, und Energieinfrastruktur sowie einige kommunale Bereiche könnten in Verbindung mit dem hohen Investitionsbedarf in den kommenden Jahren vielversprechende Investitionsfelder sein. Dabei handelt es sich um privatrechtliche Gesellschaften mit eigener Einnahme- und Kreditfähigkeit. Sie wären für Bau, Vertrieb und Verwaltung öffentlicher Infrastruktur zuständig. Dies wäre keinesfalls eine Umgehung der Schuldenbremse, sondern vielmehr eine Chance zur Erzielung gesamtwirtschaftlich wünschenswerter Effizienzsteigerungen durch marktwirtschaftliche Lösungen. Private Akteure können so etwas in der Regel besser als öffentliche Unternehmen. Die Betreiber müssten sich für den Zuschlag dem Wettbewerb stellen.

SCHULDENBREMSE

Schließlich geht es um eine Neujustierung staatlicher Ziele und entsprechender Priorisierung. Ampel-Kanzler Olaf Scholz lag ökonomisch falsch, wenn er behauptete, man dürfe Verteidigung und Sozialausgaben nicht gegeneinander ausspielen. Doch, das darf man: Ökonomisches Denken ist stets Denken in Alternativen. Wenn an der einen Stelle mehr Mittel nötig werden, können auf der anderen Seite eben nur weniger Mittel zur Verfügung stehen. Strukturelle Reformen bei den Sozialausgaben können Spielräume für zukunfts-

¹¹ Vgl. Veronika Grimm, So gelingt es, staatliche Ausgaben auf Zukunftsaufgaben zu lenken, 13. 11. 2024, www.faz.net/-110108611.html.

¹² Ebd.

¹³ Vgl. Feld/Braun (Anm. 4).

orientierte Staatsausgaben vergrößern. Als wenig zielführend haben sich etwa die für den Staat sehr teure Rente mit 63 sowie die von der Union durchgesetzte Mütter- und Witwenrente erwiesen. Dass die unter der Überschrift „Bürgergeld“ durchgesetzte „Reform“ der Sozialhilfe (vormals Hartz IV) teuer und für den Arbeitsmarkt kontraproduktiv ist, hat sich inzwischen auch in der Sozialdemokratie herumgesprochen.

Aus alledem ergibt sich: Eine Änderung der Schuldenbremse, gar ihre Abschaffung, ist nicht nur nicht nötig. Sie wäre auch schädlich. Die Schuldenbremse ist nicht verantwortlich für den Investitionsstau. Eine gelockerte Schuldenbremse würde indes die staatliche Disziplinlosigkeit fördern und abermals Ineffizienzen schaffen. Die Kosten müssten der Staat beim Schuldendienst (Zinsen) mit den Steuern der heutigen Bürger sowie künftige Generationen bei der Tilgung mit ihren Steuern tragen. Das wäre ungerecht.

Schon im 18. Jahrhundert wusste der Philosoph David Hume: „Für einen Minister ist es sehr verführerisch, das Mittel der Staatsschulden zu benutzen, das ihn in den Stand setzt, während seiner Verwaltung den großen Mann zu spielen, ohne das Volk mit Steuern zu überladen oder eine sofortige Unzufriedenheit gegen sich zu erregen. Die Praxis des Schuldenmachens wird daher fast unfehlbar von jeder Regierung missbraucht werden.“¹⁴ Genau aus diesem Grund wurde nach Schweizer Vorbild 2009 die Schuldenbremse im Grundgesetz verankert.

Diese besagt: In der Regel soll der Staat keine Schulden machen, sondern mit seinen Steuereinnahmen auskommen. Doch ist die Bremse nicht so starr, wie viele behaupten: Die Regierung darf im konjunkturellen Abschwung bis zu einem gewissen Grad Defizite hinnehmen, wie sie umgekehrt in einer Hochkonjunktur Überschüsse durch unerwartete Steuereinnahmen erhält. Beide Effekte sind gegenläufig und stabilisieren so die Konjunktur; sie wirken als sogenannte „automatische Stabilisatoren“. Zudem sind jährliche

Neukredite in Höhe von 0,35 Prozent des BIP erlaubt.

Die zugrundeliegende Idee ist uralte. Als ihr Erfinder darf der Dichter Homer aus dem achten Jahrhundert vor Christus gelten. Es geht um Selbstbindung im Wissen um die Schwachheit der menschlichen Kreatur. Im 12. Gesang der Odyssee muss das Schiff des Odysseus zwischen Skylla und Charybdis hindurch navigieren. Dort befinden sich Sirenen – Fabelwesen, die durch ihren betörenden Gesang Schiffer anlocken, um sie zu töten. Weil Odysseus dies weiß und seine Verführbarkeit kennt, weist er seine Besatzung an, ihn zu binden, „damit ich kein Glied zu regen vermöge –, aufrechtstehend am Mast, mit festumschlungenen Seilen.“ Vorsichtshalber fügt er hinzu: „Fleh’ ich aber euch an, und befehle die Seile zu lösen; eilend fesselt mich dann mit mehreren Banden noch stärker.“ Es ist jenes von Homer erfundene Prinzip „freier Selbstbindung“, das sich hinter der Schuldenbremse verbirgt. Wenn Politiker (fast) aller Parteien heute wieder flehen, die Verfassung zu ändern, wäre das im Sinne Homers ein starkes Signal, die Schuldenbremse gerade festzuzurren.

Es ließen sich sogar gute Argumente für eine Verschärfung der Schuldenbremse finden. Denn in ihrer jetzigen Form zielt sie nur auf die Nachhaltigkeit der Staatseinnahmen; die Nachhaltigkeit der Staatsausgaben ist damit aber längst noch nicht sichergestellt.¹⁵

Glauben wir Homer und Hume, so zeigt sich: Eine Verführung, Schulden zu machen, gab es immer schon. Die Selbstbindung ist ein probates Mittel, um diese Verführung in Grenzen zu halten. Das oft gehörte Argument, die Welt habe sich seit Einführung der Schuldenbremse dramatisch geändert, ist richtig. Daraus die Begründung für die Notwendigkeit einer Lockerung oder gar Abschaffung der Schuldenbremse abzuleiten, überzeugt jedoch nicht. Die Verführung, zu viele Schulden zu machen, ist zeitlos. Die Notwendigkeit, dieser Verführbarkeit Grenzen zu setzen, ist ebenfalls zeitlos. Andernfalls gibt es kein Halten mehr auf dem Weg in den Schuldenstaat.

¹⁴ David Hume, Über Staatskredit, in: Udo Bernbach (Hrsg.), Politische und ökonomische Essays, Teilband 2, Hamburg 1988, S. 273–290, hier S. 275.

¹⁵ Das Argument stammt von Oliver Weber, der freilich zu vollkommen gegenteiligen Schlussfolgerungen kommt. Oliver Weber, Der gefesselte Staat. Über das demokratietheoretische Verhängnis der Schuldenbremse, in: Leviathan 4/2024, S. 555–582.

RAINER HANK

ist Wirtschaftsjournalist und leitete die Wirtschafts- und Finanzredaktion der „Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung“.

VON SCHULDENREGELN UND SCHULDENBREMSEN

Wie Deutschland seine Zukunft aufs Spiel setzt

Maurice Höfgen

Die Bahn ist unpünktlich, die Brücke gesperrt, die Autobahn nur einspurig befahrbar, ins Schulgebäude tröpfelt der Regen, die Fenster im Klassenraum sind undicht, die Geräte in der Turnhalle defekt, die Schaukel auf dem Spielplatz ist kaputt, das öffentliche Bad geschlossen, das Amtsgebäude veraltet, die Funklöcher lassen Gespräche abreißen, die Stromnetze können die Windkraft nicht transportieren, die Abwasserkanäle sind zu klein, Kitaplätze fehlen ebenso wie bezahlbarer Wohnraum. So begegnet einem der Investitionsstau in Deutschland. Er hat viele Facetten. Und bitter ist: Die Aufzählung hätte noch weiter gehen können.

Der Stau trifft Bund, Länder und Kommunen, Stadt wie Land, West wie Ost, Schüler wie Rentner, Arbeitgeber wie Arbeitnehmer – kurzum: uns alle. Und er kostet uns Wohlstand. Weil das Land an der Haltestelle, im Stau, in Funklöchern, in alten Gebäuden und mit veralteter Technik Zeit und Energie verschwendet. Dabei haben wir gar nichts zu verschenken. Im Gegenteil. Deutschland steht vor einer nie dagewesenen Herausforderung: In den nächsten zwei Jahrzehnten muss mit einer alternden Gesellschaft die Wirtschaft so transformiert werden, dass die Erderwärmung gebremst und die Produktion nachhaltig wird. Mit weniger Erwerbstätigen müssen Infrastruktur und Wirtschaft von fossil und ineffizient auf erneuerbar und effizient umgestellt – und dabei noch deutlich mehr Rentner finanziert werden. Obendrauf kommen noch die geopolitischen Spannungen durch den Krieg in der Ukraine, die Konflikte im Nahen Osten sowie eine neue politische Konstellation durch die zweite Amtszeit von US-Präsident Donald Trump.

Allein das zeigt, wie wichtig und dringlich es ist, sich mit den Versäumnissen der Vergangenheit im Bereich der öffentlichen Infrastruktur

auseinanderzusetzen. Also: mit dem Investitionsstau. Wie groß ist er, woher kommt er, welche Auswirkungen hat er – und wie kann er gelöst werden?

GRÖßENORDNUNG

Über viele wirtschaftliche Fragen wird in Talkshows, in Zeitungen und im Bundestag kontrovers gestritten. Für und gegen Subventionen, für und gegen eine Reform der Schuldenbremse, für und gegen Steuersenkungen und so weiter. Wörüber aber fast gar nicht gestritten wird: dass in der Vergangenheit zu wenig in die öffentliche Infrastruktur investiert wurde, dass Deutschland einen Investitionsstau hat. Das ist Konsens – auch abseits aller Statistiken, die das belegen, und aller Zahlen, die die Dimension des Investitionsstaus beschreiben. Das ist eine gute Nachricht. Schließlich geht jeder Problemlösung erst einmal eine Diagnose voraus. Und über diese Diagnose ist sich das Land weitgehend einig.

Das Marktforschungsunternehmen Ipsos führt jährlich Umfragen in verschiedenen Ländern durch, wie die Bevölkerung die Infrastruktur wahrnimmt, und erstellt daraus den sogenannten Global Infrastructure Index. Für Deutschland zeigen die Ergebnisse einen deutlichen Abwärtstrend. Während 2016 noch 54 Prozent der Befragten die Qualität der Infrastruktur als gut oder relativ gut einschätzten, waren es 2019 nur noch 43 Prozent und 2024 nur noch 35 Prozent.⁰¹

600 Milliarden Euro müsse der deutsche Staat in den nächsten Jahren zusätzlich investieren, um die Infrastruktur zukunftsfähig zu machen. Sprich: 60 Milliarden Euro pro Jahr. Zu diesem Ergebnis kommen das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung und das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in einer gemeinsamen Studie.⁰²

„Insgesamt ist die öffentliche Investitionstätigkeit in den letzten zwanzig Jahren im Schnitt zu niedrig ausgefallen“, befindet auch der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und schätzt, dass in den Haushaltsplanungen der öffentlichen Hand über die kommenden zehn Jahre rund 400 Milliarden Euro für Investitionen und Förderprogramme fehlen.⁰³

Noch größer schätzt der Thinktank Dezer-nat Zukunft die erforderlichen Investitionen in einer Studie ein. Demnach ergebe sich allein für den Zeitraum von 2025 bis 2030 ein zusätzlicher Investitionsbedarf von 782 Milliarden Euro über alle föderalen Ebenen hinweg.⁰⁴ Das entspräche pro Jahr durchschnittlich circa drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Die Unterschiede in den drei genannten Studien ergeben sich aus unterschiedlichen Abgrenzungen. Das Dezer-nat Zukunft hat im Gegensatz zu IMK/IW und BDI noch die Bereiche Digitalisierung, Forschung, Gesundheit, innere Sicherheit und Verteidigung berücksichtigt. Damit erklärt sich auch der größere Investitionsbedarf. Betrachtet man hingegen nur die Schnittmen-gen der drei Studien, sind die Unterschiede gering. In den Bereichen, die sowohl das Dezer-nat Zukunft als auch IMK/IW abdecken, kommt das Dezer-nat Zukunft auf einen Gesamtbedarf von 569 Milliarden Euro und IMK/IW auf 525 Milliarden Euro.

Was alle drei Studien eint: Die größten Investitionen erfordern die Bereiche Verkehr, Bildung und Dekarbonisierung der Wirtschaft. Beim Verkehr benötigt es laut der Institute zwischen 158 und 169 Milliarden Euro, bei der Bildung 101 bis 127 Milliarden Euro und bei der Dekarboni-

sierung 65 bis 200 Milliarden Euro. Die größten Einzelposten sind die Schulgebäude im Bildungsbereich, die Bahninfrastruktur im Verkehrsbereich und die Gebäudesanierung und der Heizwechsel bei der Dekarbonisierung.

KEIN WERTGEWINN

Aufschlussreich ist auch ein Blick in die Vergangenheit. Der Investitionsstau von heute kommt von unterlassenen Investitionen von gestern – oder genauer gesagt: den vergangenen drei Jahrzehnten. Seit Mitte der 1990er Jahre schwanken die öffentlichen Nettoinvestitionen um den Nullpunkt, zwischen plus und minus 0,3 Prozent der Wirtschaftsleistung.⁰⁵ Die Nettoinvestitionen messen, wie sich der Wert der Infrastruktur verändert. Errechnet werden sie, indem man von den Bruttoinvestitionen die Abschreibungen abzieht, also den kalkulatorischen Werteverfall der Infrastruktur. Seit drei Jahrzehnten hat die öffentliche Infrastruktur also nicht an Wert gewonnen, obwohl die Anforderungen an sie gestiegen sind: mehr Verkehr, mehr Einwohner, mehr Wirtschaftsleistung und so weiter (*Abbildung*).

Zeitlich korreliert der Beginn der Investitionsschwäche übrigens mit der Einführung der europäischen Schuldenregeln. Diese wurden Ende der 1990er Jahre eingeführt und haben die deutsche Finanzpolitik schon weit vor der Einführung der Schuldenbremse 2009 eingeschränkt.

Betrachtet man das Bild etwas genauer, so zeigt sich, dass vor allem die Nettoinvestitionen in den Kommunen rückläufig waren. Seit Anfang der 2000er Jahre sind sie fast durchgehend negativ. Die kommunale Infrastruktur hat also an Wert verloren. Dazu passt der Befund aus dem Kommunalpanel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW): Der wahrgenommene Investitionsrückstand in den Kommunen ist 2023 um zwölf Prozent angestiegen, auf nun mehr 186 Milliarden Euro. Davon entfallen 55 Milliarden Euro auf Schulen, 48 Milliarden Euro auf Straßen, 19 Milliarden Euro auf Verwaltungsgebäude, 16 Milli-

01 Vgl. Ben Marshall, *Der Global Infrastructure Report 2024* von Ipsos und der Global Infrastructure Investor Association (GIIA), 14. 10. 2024, www.ipsos.com/de-ch/mehr-als-jeder-zweite-ist-der-meinung-dass-sein-land-mehr-fur-die-infrastruktur-tun-muss.

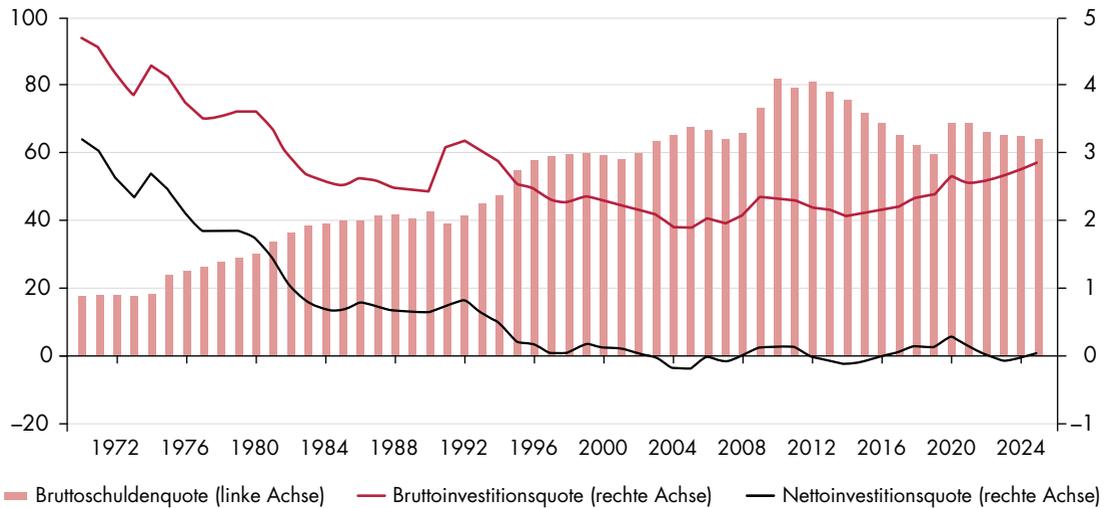
02 Vgl. Sebastian Dullien et al., *Herausforderungen für die Schuldenbremse: Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation*, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK Policy Brief 168/2024.

03 Vgl. Bundesverband der Industrie, *Standort D mit Investitionen stärken*, 12. 6. 2024, <https://bdi.eu/publikation/news/standort-d-mit-investitionen-staerken>.

04 Vgl. Felix Heilmann et al., *Was kostet eine sichere, lebenswerte und nachhaltige Zukunft? Öffentliche Finanzbedarfe für die Modernisierung Deutschlands*, 9. 9. 2024, <https://dezernat-zukunft.org/was-kostet-eine-sichere-lebenswerte-und-nachhaltige-zukunft>.

05 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, *Deutsche Wirtschaft kränkelt – Reform der Schuldenbremse kein Allheilmittel*, Dienstleistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, Kiel 2024, https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2024/04/IfW_Kiel_GD_1_2024_RZ2_WEB.pdf.

Abbildung: Öffentliche Schulden und Investitionen relativ zum Bruttoinlandsprodukt in Prozent



Quelle: KfW-Research, KfW-Kommunalpanel 2024, S. 67.

arden Euro auf die Feuerwehr und 13 Milliarden Euro auf Kitas.⁰⁶

Ein interessantes Detail aus dem Kommunalpanel der KfW: 73 Prozent der Kommunen geben an, dass die Verwaltungsgebäude einen nennenswerten Rückstand beim energetischen Zustand haben, 69 Prozent bei der Haustechnik (inklusive Photovoltaik und Batteriespeicher), 51 Prozent bei Fenstern und Türen und 38 Prozent bei der IT-Anlage und der Digitaltechnik. Also gerade in den zukunftsrelevanten Bereichen sind die Kommunen selbst bei ihren eigenen Gebäuden im Rückstand: Energie und Digitalisierung. Unter den finanzschwachen Kommunen ist der Anteil derer, die in diesen Bereichen erhebliche Rückstände aufweisen, noch größer.⁰⁷

Der Blick in die Vergangenheit zeigt aber auch: Die öffentlichen Investitionen waren nicht immer schwach. In den 1970er Jahren lagen die Nettoinvestitionen noch bei drei Prozent der Wirtschaftsleistung, zu Beginn der 1980er Jahre immerhin noch bei zwei Prozent. Zum Vergleich: Nettoinvestitionen von drei Prozent der Wirtschaftsleistung bedeuteten auf heute gemünzt, dass der Wert der Infrastruktur um grob 120 Milliarden Euro wächst. Und zwar in nur ei-

nem Jahr. Man stelle sich vor, wie die deutsche Infrastruktur aussähe, hätte es in den vergangenen drei Jahrzehnten jedes Jahr solche Wertzuwächse gegeben.

FATALE AUSWIRKUNGEN

Eine marode Infrastruktur betrifft alle. Sie verschärft Armut und soziale Probleme, wenn bezahlbarer Wohnraum fehlt, der ÖPNV nicht günstig und verlässlich ist, Ämter unterbesetzt sind oder das öffentliche Leben in Jugendzentren und öffentlichen Bädern nicht stattfinden kann. Sie wird zum Risiko, wenn Brücken einstürzen wie in Dresden, Krankenhäuser am Belastungslimit sind wie während der Coronakrise oder Starkwetterereignisse infolge des Klimawandels auf zu kleine Kanäle, versiegelte Flächen und fehlende Dämme treffen. Und sie kostet Wohlstand, wenn Transporter und Arbeitnehmer im Stau stehen, das Kommunikationsnetz nicht den Anforderungen entspricht oder Energie zu teuer ist.

Das IW befragt Unternehmen regelmäßig nach ihren Beeinträchtigungen durch Infrastrukturprobleme. In der jüngsten Befragung aus dem Jahr 2022 klagten 27 Prozent der Unternehmen über deutliche Beeinträchtigungen und 52 Prozent über geringe Beeinträchtigungen. Zum Vergleich: 2013 gaben nur elf Prozent deutliche und 48 Prozent geringe Beeinträchtigungen an. Der Anteil der Unternehmen, die gar keine Beein-

⁰⁶ Vgl. KfW-Research, KfW-Kommunalpanel 2024, Frankfurt/M. 2024, www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2024.pdf.

⁰⁷ Vgl. ebd.

trächtigungen angeben, hat sich seit 2013 von 41 auf 21 Prozent halbiert.⁰⁸

ZEIT DRÄNGT

Der Umstand, dass Deutschland eine alternde Wissensgesellschaft ist, verschlimmert die Diagnose wesentlich. Die deutsche Wirtschaft lebt von klugen Köpfen, nicht von bestimmten Rohstoffen. Und das Land altert rasant. Nach Prognosen des Statistischen Bundesamts wird 2040 ein Viertel der Bevölkerung älter als 67 Jahre sein, heute ist es noch ein Fünftel, 2000 war es noch ungefähr ein Siebtel.⁰⁹ Und auch im internationalen Vergleich ist Deutschland eine Altenrepublik. Unter den großen Industrieländern hat nur Japan (49 Jahre) einen größeren Altersmedian als Deutschland (45 Jahre). Das mittlere Alter in Frankreich liegt beispielsweise bei 42 Jahren, das in den USA bei 38 Jahren.¹⁰

Für den Arbeitsmarkt hat das gravierende Auswirkungen: Bis 2036 werden 19,5 Millionen Babyboomer den Arbeitsmarkt verlassen und in Rente gehen, aber nur 12,5 Millionen neue Arbeitskräfte nachrücken.¹¹ Dies entspricht einer Lücke von sieben Millionen Erwerbstätigen im Jahr 2036. Das heißt: 2036 müssen weniger Erwerbstätige nicht nur die unterlassenen Investitionen der Vergangenheit nachholen, sondern auch die Jahrhundertaufgabe Klimaschutz bewältigen – und mehr Rentner finanzieren. Das Timing für einen solchen Investitionsstau könnte also nicht schlechter sein.

Um diese Arbeitskräftelücke zu kompensieren, braucht es entweder deutlich mehr Zuwanderung oder Produktivitätszuwächse. Beides wie-

derum erfordert eine Investitionsoffensive, vor allem in das Bildungssystem.

Eigentlich eine Binsenweisheit: Jeder Euro für die Bildung von Kindern und Jugendlichen ist ein gut investierter Euro. Das lässt sich sogar durchrechnen. Je besser die Bildung, desto produktiver die Volkswirtschaft, desto höher der Wohlstand, die Löhne, die Gewinne – und am Ende auch die Steuereinnahmen. Eine Win-Win-Win-Situation für Bürger, Unternehmen und den Staat, wenn man so will.¹²

ANDERE SCHULDENREGEL

Nun zur Lösung. Gegen zu wenig Geld hilft natürlich: mehr Geld. Die gute Nachricht: Das kann sich Deutschland leisten. Im internationalen Vergleich ist der Schuldenstand mit knapp über 60 Prozent auffällig niedrig. Alle anderen G7-Staaten liegen über der 100 Prozent Marke. Außerdem sind deutsche Staatsanleihen an den Finanzmärkten eine beliebte, weil sehr sichere Anlage – und die Zinsaufschläge entsprechend niedrig. Besonders fahrlässig erscheint in dem Zusammenhang, dass die Jahre vor der Coronakrise, als die Zinsen für deutsche Anleihen sogar nahe null und teilweise sogar negativ waren, nicht für großangelegte Investitionen genutzt wurden.

Die größten Hemmschuhe für mehr Investitionen sind klamme Kassen in den Kommunen, die europäischen Schuldenregeln und die Schuldenbremse in Bund und Ländern. Was häufig unterschätzt wird: Innerhalb des Staates stemmen die Kommunen mit 41 Prozent den größten Anteil der öffentlichen Investitionen; bei den öffentlichen Bauten allein ist es mit 59 Prozent sogar die Mehrheit.¹³

Einige Kommunen sind überschuldet und müssen zum Teil schon Personalausgaben aus teuren Kassenkrediten stemmen. Besonders betroffen sind jene Kommunen, die mit dem Strukturwandel zu kämpfen haben: etwa in Nordrhein-Westfalen, im Saarland und in Brandenburg.¹⁴ Die

08 Vgl. Thomas Puls/Edgar Schmitz, *Infrastrukturmängel: Marode Straßen bremsen Unternehmen aus*, 22. 11. 2024, www.iwkoeln.de/presse/pressemitteilungen/thomas-puls-edgar-schmitz-marode-infrastruktur-bremst-unternehmen-aus.html.

09 Vgl. Statistisches Bundesamt, *Bevölkerungsvorausberechnung. 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Annahmen und Ergebnisse, 2025*, www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/begleitheft.html.

10 Vgl. United Nations Department of Economic and Social Affairs, *World Population Prospects 2024*, 23. 7. 2024, <https://population.un.org/wpp>.

11 Vgl. Philipp Deschermeier/Holger Schäfer, *Arbeitsmarkt: Fast 20 Millionen Erwerbstätige erreichen bis 2036 das Renteneintrittsalter*, 14. 10. 2024, www.iwkoeln.de/presse/pressemitteilungen/holger-schaefer-philipp-deschermeier-fast-20-millionen-erwerbstaetige-gehen-bis-2036-in-rente.html.

12 Vgl. Nicole Buschle/Carsten Haider, *Über den ökonomischen Nutzen der Bildung – Ansätze zur Berechnung von Bildungsrenditen*, Wiesbaden 2013, www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2013/11/bildungsrenditen-112013.pdf?__blob=publicationFile.

13 Vgl. KfW-Research, *Investitionen in Deutschland*, www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/KfW-Research/Dossier-Investitionen.html.

14 Vgl. KfW-Research (Anm. 6).

Ampel-Regierung hatte sich eine Altschuldenlösung für überforderte Kommunen vorgenommen und in den Koalitionsvertrag geschrieben. Weil aber die Verhandlungen mit den Ländern platzten, die die Hälfte der Altschulden übernehmen sollten, kam es nicht zu einer solchen Reform.

Noch dramatischer ist jedoch das Grundproblem der Kommunen. Einnahmen und Ausgaben passen nämlich nicht zusammen. Die größte Einnahmequelle sind Steuern, am zweitwichtigsten sind Zuweisungen von Bund und Ländern. Zu den wichtigsten Steuern für die Kommunen zählen die Einkommensteuer, die Gewerbesteuer und die Umsatzsteuer. Die Krux: Die Einnahmen sprudeln, wenn die Wirtschaft boomt – und brechen umgekehrt in Krisenzeiten ein. Die Ausgaben wiederum sind entweder unabhängig von der Konjunktur – etwa Ausgaben für Busfahrer, Kitas, Jugendzentren oder die Aufnahme von Geflüchteten – oder sogar antizyklisch, steigen also, wenn die Wirtschaft kriselt. Bestes Beispiel: die Sozialausgaben. Wenn es der Wirtschaft schlecht geht, gibt es mehr Arbeitslose und entsprechend höhere Sozialausgaben. Das Ergebnis: Kriselt die Wirtschaft, fallen die Einnahmen, während die Ausgaben teilweise steigen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Länder den Kommunen in den vergangenen zwei Jahrzehnten zusätzliche Aufgaben übertragen haben, ohne sie dafür finanziell adäquat auszustatten.

Neben einer Altschuldenlösung benötigen die Kommunen also dauerhaft mehr Geld. So fordern etwa die führenden Wirtschaftsinstitute, „die Einnahmen der Kommunen weniger konjunktur-reagibel zu gestalten, etwa durch einen Hebesatz auf die Einkommensteuer anstelle der Gewerbesteuer.“¹⁵ Alternativ könnten auch die Anteile der Umsatzsteuer, die den Kommunen zustehen, erhöht, die Gewerbesteuerumlage abgeschafft oder die Schlüsselzuweisungen aus den Bundesländern angehoben werden.

Und dann ist da noch die Schuldenbremse. Besser gesagt: die Schuldenbremsen. Denn seit 2020 haben auch die Länder eine Schulden-

bremse. Die ist sogar strenger als die des Bundes, verbietet nämlich bis auf wenige Ausnahmen neue Schulden. Der Bund darf 0,35 Prozent der Wirtschaftsleistung mehr ausgeben, als er einnimmt (plus ein bisschen mehr, wenn die Wirtschaft schlecht läuft), die Länder aber müssen ihre Haushalte strikt ausgleichen (0,0 Prozent). Diese Grenzen könnte man anheben. Der ehemalige Wirtschaftsweisen und Ökonom Peter Bofinger hat ebenso wie IW-Direktor Michael Hüther vorgerechnet, dass die Grenze der Neuverschuldung auf 1,5 Prozent der Wirtschaftsleistung angehoben werden könnte, ohne die EU-Regeln zu brechen oder die Schuldenquote zu erhöhen.¹⁶ Damit ergäben sich jährlich fast 50 Milliarden Euro mehr Spielraum für Investitionen. Zusätzlich sieht die Schuldenbremse schon heute gewisse Ausnahmen vor, über die sich Milliardeninvestitionen abwickeln ließen. Etwa Sondervermögen wie bei der Bundeswehr oder Eigenkapitalerhöhungen und öffentliche Darlehen wie für die Bahn oder die Stiftung Generationenkapital. Letztere gelten als finanzielle Transaktionen, und diese werden von der Berechnung der Schuldenbremse ausgeklammert.

Zahlreiche namhafte Institute haben ähnliche Reformen vorgeschlagen: von der Bundesbank bis zum Internationalen Währungsfonds. Jetzt kommt es darauf an, welche Reform politische Mehrheiten findet. Dass es aber eine Reform braucht, macht der Investitionsstau deutlich. Auch dass es diese Reform dringend braucht. Es geht schließlich um nicht weniger als den Wohlstand und die Sicherheit in unserer alternden Gesellschaft.

¹⁵ Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Anm. 5).

¹⁶ Vgl. Peter Bofinger, Mehr Schulden sind möglich – und zugleich stabile Staatsfinanzen, 9. 12. 2024, www.zeit.de/wirtschaft/2024-12/reform-schuldenbremse-haushalt-bofinger; Michael Hüther, Bundeshaushalt: Die Schuldenbremse darf keine Wachstumsbremse sein, 6. 9. 2023, www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/michael-huether-die-schuldenbremse-darf-keine-wachstumsbremse-sein.html.

MAURICE HÖFGEN

ist Ökonom, freier Publizist und Youtuber („Geld für die Welt“).

Alle haben sie gelesen!

Die **Informationen zur politischen Bildung** begleiten seit mehreren Generationen Lehrende und Lernende, Wissende und Wissbegierige.

Ein echter Klassiker, der immer wieder neue Leserinnen und Leser findet.



Mehr erfahren unter
www.bpb.de/izpb



GEBRAUCHT, ABER GEHASST

Infrastrukturen der industriellen Transformation

Matthias Diermeier · Armin Mertens

„Das Antlitz des Landes wird sich verändern“.⁰¹ Mit dieser Ankündigung war Wirtschaftsminister Robert Habeck 2021 in sein Amt gestartet. Der Blick auf die industrielle Transformation zeigt heute: Die noch notwendigen Veränderungen übertreffen bei Weitem die bereits bewältigten Umbrüche. Darüber hinaus steht Deutschland vor einem Strukturwandel mit Frist: Bis 2045, so wurde es im Bundes-Klimaschutzgesetz bindend festgeschrieben, sollen Wirtschaft und Gesellschaft hierzulande netto keine Treibhausgas-Emissionen mehr ausstoßen.

2023 entfielen über die Hälfte der gesamtdeutschen CO₂-Emissionen auf die Industrie (23 Prozent) und die Energiewirtschaft (30,5 Prozent).⁰² Die Dekarbonisierung dieser beiden Sektoren – bei gleichzeitiger Vermeidung einer Deindustrialisierung – ist eine der zentralen Herausforderungen der Klimapolitik. An den Industriestandorten müssen Produktionsprozesse auf bislang kaum etablierte Technologien umgestellt werden. Für die Stahlproduktion bedeutet dies das Ende des CO₂-intensiven Hochofens mit Koks und die Umstellung auf die Direktreduktion von Eisenerz mit Erdgas und langfristig mit Wasserstoff. In der Grundstoffchemie steht die Elektrifizierung der Prozesswärmeerzeugung in sogenannten Steamcrackern auf der Agenda. Und in der Glasindustrie muss Erdgas durch Strom und grüne Gase ersetzt werden. Nicht zuletzt werden wasserstoffbetriebene Gaskraftwerke als flexible Back-up-Kapazität im klimaneutralen Energiesystem der Zukunft gebraucht.

Damit die Umstellung auf Strom und Wasserstoff den Ausstoß von Treibhausgasen hinreichend reduziert, müssen diese vollständig aus erneuerbaren Energien produziert werden. Auch aufgrund der wachsenden Nachfrage sind ab 2025 bis zum Jahr 2030 jährlich weitere Windanlagen mit 10 Gigawatt Leistung die Zielmarke.⁰³ Betrug die Leistung aller installierten Solaranlagen im Oktober 2024 knapp 95 Gigawatt, sollen bis 2030 Anlagen mit einer Gesamtleistung von 215 Giga-

watt auf Freiflächen und Dächern installiert sein. Diese Ziele verdeutlichen die Ambition des Ausbaus mit dem Zwischenziel einer Deckung von mindestens 80 Prozent des Stromverbrauchs aus erneuerbaren Energien bis 2030.

Damit Industrieunternehmen schrittweise auf Wasserstoff umsteigen können, braucht es zudem einen stringenten Ausbau der entsprechenden Leitungsinfrastruktur. Das zu diesem Zweck von der Bundesregierung geplante sogenannte Wasserstoffkernnetz umfasst mehr als 9000 Kilometer an Leitungen. Nicht berücksichtigt sind dabei die notwendigen Anschlüsse vom Kernnetz an die jeweiligen Fabriken. Knapp die Hälfte der Kernnetz-Leitungen sollen nach derzeitigem Stand neu gebaut werden, ein etwas größerer Teil entfällt auf umgestellte Erdgasleitungen.⁰⁴ Als Fertigstellungstermin des neuen Netzes wird das Jahr 2032 avisiert.

Einen hohen Ausbaubedarf gibt es auch bei Stromnetzen, die den steigenden Anteil der Erneuerbaren bewältigen müssen. Die in den kommenden zwei Jahrzehnten geplanten 18000 Kilometer an Übertragungsnetzen sollen insbesondere aus erneuerbaren Energien produzierten Strom aus Nord- und Ostdeutschland in die süd- und westdeutschen Industrieregionen transportieren.⁰⁵ Auch die Verteilnetze werden in den kommenden Jahren ausgebaut und modernisiert werden müssen, um den wachsenden Anforderungen einer steigenden Anzahl von Solaranlagen, E-Autos und Wärmepumpen gerecht zu werden.

Mit dem Ausbau der Erneuerbaren sowie der Wasserstoffnutzung könnte ein Großteil der industriellen Treibhausgasemissionen vermieden werden. Langfristig kaum vermeidbar sind jedoch die CO₂-Emissionen zum Beispiel in der Zementindustrie, wo CO₂ zu etwa zwei Dritteln prozessbedingt entsteht – vor allem bei der sogenannten Kalzinierung des Kalksteins.⁰⁶ Soll die Zementproduktion aber weiterhin in Deutschland stattfinden, muss das anfallende CO₂ abgespalten und abgeleitet werden. Auch für dieses Unterfangen bedarf

es einer Leitungsinfrastruktur. Der Entwurf einer Carbon-Management-Strategie der Bundesregierung sieht derzeit 4500 Kilometer solcher Leitungen vor, um CO₂-bestimmten Speichern oder einer neuen Verwendung zuzuführen.⁰⁷

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, inwieweit dieser massive Ausbau der industriellen Transformationsinfrastruktur auf Widerstand in der Bevölkerung stoßen könnte. Ein besonderes Augenmerk wird darauf gerichtet, inwiefern Menschen die Maßnahmen zur Dekarbonisierung der Industrie grundsätzlich befürworten, in ihrem unmittelbaren Umfeld aber ablehnen.⁰⁸

AKZEPTANZRISIKEN

Grundsätzlich lässt sich im politischen und gesellschaftlichen Ringen um die Klimapolitik feststellen, dass sich die Fronten in jüngster Zeit verhärten haben.⁰⁹ Zur Gruppe, die Maßnahmen zum Schutz des Klimas ablehnt, zählen diejenigen, die den anthropogenen Klimawandel leugnen (*climate denialism*), aber auch diejenigen, die Maßnahmen vorsätzlich blockieren oder verzögern (*climate obstructionism*).¹⁰ In Deutschland ließ sich anhand

des Gebäudeenergiegesetzes („Heizungsgesetz“) beobachten, dass selbst die eigentlich technische Frage um den Einbau von Wärmepumpen als Kulturkampf ausgetragen werden kann, der mitunter verschiedene „Triggerpunkte“¹¹ berührt.

Akzeptanzfragen rund um die industrielle Dekarbonisierung finden im Vergleich eine deutlich geringere öffentliche Beachtung. Dabei sind massive Umbauten der derzeitigen Fabrikanlagen Grundbedingungen für das Herunterfahren von Treibhausgasemissionen. Hochöfen weichen den Direktinduktionsanlagen, Steamcracker werden elektrifiziert, und vielerorts muss die Umstellung auf Wasserstoff als Energieträger sowie das Abscheiden und Ableiten von prozessbedingt angefallenem CO₂ erfolgen. Für das Wohnumfeld bedeutet das auf der einen Seite stärkere Infrastruktur- und Lärmbelastungen während der Umbauarbeiten. Auf der anderen Seite können Vorbehalte gegenüber neuen, bislang weithin unbekanntem technologischen Anwendungsfeldern bestehen. Beispielsweise können Sicherheitsbedenken beim Transport von potenziell explosiven oder gefährlichen Gasen auftreten. Davon betroffen sind vor allem die Industrieregionen. Dies gilt insbesondere für Nordrhein-Westfalen, wo Siedlungsstrukturen häufig um industrielle Kerne herum gewachsen sind.

Mit der Anerkennung der Notwendigkeit, dem wahrgenommenen persönlichen Nutzen, der erlebten Selbstwirksamkeit und der emotionalen Identifikation wurden in der Literatur vier Faktoren identifiziert, die konkret auf die Akzeptanz von Infrastrukturen wirken.¹² Unterschieden werden zudem die generelle *soziopolitische Akzeptanz* und die *lokale Akzeptanz*. Wohingegen sich erstere auf die allgemeinen Ziele der Klimapolitik oder eines Infrastrukturausbaus bezieht, betrifft letztere die Verfahren und Prozesse vor Ort sowie die Abwägung einer unmittelbaren Betroffenheit. Die beiden Akzeptanzebenen fallen dann auseinander, wenn eine hohe Anerkennung der Notwendigkeit des Windenergieausbaus nicht mit der Billigung einhergeht, dass Windkraftanlagen im eigenen Wohnumfeld entstehen. So geartete Präferenzen werden unter dem Label „not in my backyard“

01 „Das Antlitz des Landes wird sich verändern“, Interview mit Robert Habeck, 18. 12. 2021, www.faz.net/-17689854.html.

02 Vgl. Agentur für Erneuerbare Energien, Treibhausgasemissionen in Deutschland nach Sektoren 2023, www.unendlich-viel-energie.de/mediathek/grafiken/treibhausgasemissionen-in-deutschland-nach-sektoren-2023.

03 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz der Bundesrepublik Deutschland (BMWK), Windenergie-an-Land-Strategie. Wir stellen die Weichen für 160 Gigawatt Wind an Land bis 2035, Berlin 2023.

04 Vgl. Wasserstoff-Kernnetz, 22. 10. 2024, www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Wasserstoff/Kernnetz/start.html.

05 Vgl. Der Ausbau an Stromnetzen gewinnt an Fahrt, 8. 5. 2024, www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/netz-ausbau-suedlink-2222762.

06 Prozessbedingt heißt in diesem Fall, dass die chemische Reaktion bei der Umwandlung von Kalkstein in Kalk CO₂ freisetzt, unabhängig davon, wie energieeffizient der Prozess ist.

07 Vgl. BMWK, Entwurf BMWK Carbon Management Strategie der Bundesregierung, 11. 9. 2024, www.klimareporter.de/images/dokumente/2024/09/carbon-management-strategie-breg.pdf.

08 Dieser Beitrag wurde im Rahmen des vom Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen geförderten Forschungsprojekts SCI4climate.NRW verfasst.

09 Vgl. Fay Farstad, What Explains Variation in Parties' Climate Change Salience?, in: *Party Politics* 6/2018, S. 698–707.

10 Vgl. Kristoffer Ekberg et al., *Climate Obstruction. How Denial, Delay and Inaction are Heating the Planet*, Abingdon 2022.

11 Steffen Mau et al., *Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft*, Berlin 2023.

12 Vgl. Ortwin Renn, *Gesellschaftliche Akzeptanz für die bevorstehenden Phasen der Energiewende*, in: *Forschungsverbund Erneuerbare Energien* (Hrsg.), *Forschung für die Energiewende. Phasenübergänge aktiv gestalten*, Berlin 2014, S. 75–78.

(NIMBY) kritisch diskutiert.¹³ Die Akzeptanz kann durch Partizipation und Selbstwirksamkeitserfahrungen gestärkt oder durch eine emotionale Aufladung beispielsweise der Veränderung des Landschaftsbildes geschwächt werden.

Im Falle der hier betrachteten Infrastrukturen treten Konflikte auch deshalb auf, weil es sich bei den betroffenen Regionen nicht nur um Industrieanrainer handelt, bei denen der Nutzen beispielsweise für die lokale Wertschöpfung als akzeptanzfördernd angenommen wird. Der Ausbau erneuerbarer Energien in Nord- und Ostdeutschland betrifft besonders Regionen, die selbst über eine weniger starke industrielle Basis verfügen. Vor allem aber im ländlichen Ostdeutschland wird der Ausbau von Windkraftanlagen kritisch gesehen.¹⁴ Das ist auch deshalb von großer Bedeutung, da die Energiewende ohne eine intensive Beteiligung der dünner besiedelten Regionen, in denen schon heute mehr als ein Drittel aller Windräder stehen, nicht gelingen kann. Politische Akteure an den Rändern des Parteiensystems haben es sich zur Strategie gemacht, den Widerstand gegen Klimapolitik und insbesondere gegen Windkraftanlagen emotional zu aktivieren und so Sand ins Getriebe der klimapolitischen Anstrengungen zu streuen:¹⁵ Hinsichtlich des Ausbaus der Windenergie rief beispielsweise die AfD-Co-Chefin Alice Weidel auf ihrem Nominierungsparteitag zur Kanzlerkandidatin bei der Bundestagswahl 2025 in die Mikrofone: „Wir reißen alle Windräder nieder! Nieder mit diesen Windmühlen der Schande“.¹⁶ Die kritische Stimmung in Teilen der Bevölkerung hat aber inzwischen auch die politische Rhetorik der Mitte erreicht. Nicht zuletzt der CDU-Parteivorsitzende Friedrich Merz stellte in Aussicht, man könne Windräder irgendwann wie-

der abbauen, da diese „hässlich“ seien und nicht in die Landschaft passten.¹⁷

Ähnliche Vorbehalte wird es auch für den notwendigen Ausbau der Leitungsinfrastruktur geben. Sicherheitsbedenken sowie die Veränderung des Landschaftsbildes könnten dabei die Akzeptanz gefährden. Um sogenannte Monstertrassen bei den Übertragungsnetzen zu vermeiden, hatte man sich deshalb politisch auf einen teuren Erdkabelvorrang geeinigt. In Nordrhein-Westfalen kam es trotzdem zu Widerstand – von Landwirten, die eine Minderung ihrer Bodenqualität aufgrund erdverkabelter Trassen befürchteten.¹⁸

SOZIOPOLITISCHE AKZEPTANZ

Um die zentralen infrastrukturellen Akzeptanzfragen, die sich aus der industriellen Transformation ergeben, empirisch zu beleuchten, wird auf eine Personenbefragung zurückgegriffen, die das Institut der deutschen Wirtschaft im Rahmen des vom Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie NRW geförderten Projektes SCI4climate.NRW beauftragt hat.¹⁹

Ein erster Blick auf die soziopolitische Akzeptanz der industriellen Transformation zeigt einen mehrheitlichen Rückhalt in der deutschen Bevölkerung. 51 Prozent der Deutschen stimmen dem Umbau der Industrie zur CO₂-Neutralität grundsätzlich zu, und nur 12 Prozent lehnen ihn ab (*Abbildung 1*). Damit ordnet sich die Zustimmung zur Dekarbonisierung der Industrie in die große abstrakte Befürwortung von klimapolitischen Maßnahmen oder „der Energiewende“ ein.²⁰ Wie bei der allgemeinen Politikpräferenz für die Erreichung der deutschen Klimaziele bestehen hingegen signifikante Unterschiede hinsichtlich der einzelnen Maßnahmen.

13 Vgl. Isabelle Stadelmann-Steffen/Clau Dermont, *Acceptance Through Inclusion? Political and Economic Participation and the Acceptance of Local Renewable Energy Projects in Switzerland*, in: *Energy Research & Social Science* Jg. 71/2021, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101818>.

14 Vgl. Matthias Diermeier/Manès Weisskircher, *Breite Zustimmung zum Ausbau der Erneuerbaren – Widerstände im ländlichen Ostdeutschland*, Institut der deutschen Wirtschaft, IW-Kurzbericht 57/2024.

15 Vgl. Ekberg et al. (Anm. 10); Cyril Otteni/Manès Weisskircher, *Global Warming and Polarization. Wind Turbines and the Electoral Success of the Greens and the Populist Radical Right*, in: *European Journal of Political Research* 4/2022, S. 1102–1122.

16 Vgl. Weidel bei AfD-Parteitag: „Werden alle Windräder niederreißen“, 11. 1. 2025, www.youtube.com/watch?v=HD-5GyksGpZl&ab_channel=AFPDeutschland.

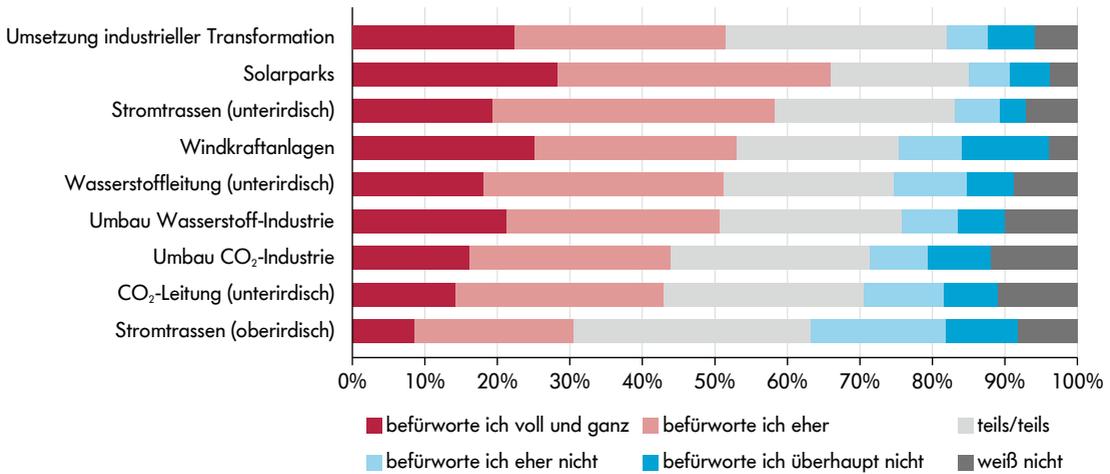
17 Merz – Windräder abbauen, „weil sie hässlich sind“, 7. 11. 2024, www.handelsblatt.com/100086819.html.

18 Vgl. Erdkabel für den Strom-Transport: Landwirte klagen gegen das Land NRW, 4. 12. 2024, www1.wdr.de/nachrichten/erdkabel-stromtransport-klage-bundesverfassungsgericht-landwirte-100.html.

19 Die Befragung fand im Online-Access-Panel von Bileudi & respondi im Zeitraum vom 30. Oktober bis 20. November 2024 statt. Insgesamt wurden 2180 Personen in Deutschland und weitere 2200 Personen in Nordrhein-Westfalen quotenrepräsentativ nach den Merkmalen Alter, Geschlecht, Einkommen und Wohnort nach Bundesländern befragt.

20 Vgl. Local Energy Consulting, *Akzeptanz und lokale Teilhabe in der Energiewende. Handlungsempfehlungen für eine umfassende Akzeptanzpolitik*, Impuls im Auftrag von Agora Energiewende, Berlin 2020.

Abbildung 1: Soziopolitische Akzeptanz der industriellen Transformation in Deutschland



Fragen im Wortlaut: „Befürworten Sie die Umsetzung der industriellen Transformation?“ und „Wie stehen Sie den folgenden konkreten Anstrengungen zur klimapolitischen Transformation gegenüber?“; 558 Befragte.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Bezüglich der notwendigen infrastrukturellen Veränderungen fällt die soziopolitische Akzeptanz mit Blick auf Solarparks besonders hoch aus (66 Prozent Zustimmung; 11 Prozent Ablehnung). Ein ambivalentes Verhältnis lässt sich hinsichtlich der Stromtrassen feststellen: So finden oberirdisch verlegte Übertragungsnetze im Vergleich zu allen anderen relevanten Infrastrukturen die wenigsten Befürworter (30 Prozent Zustimmung; 29 Prozent Ablehnung), unterirdisch verlegte Stromnetze haben deutlich geringere Akzeptanzprobleme (58 Prozent Zustimmung; 10 Prozent Ablehnung). Die unterschiedlichen Zustimmungswerte für ober- beziehungsweise unterirdische Trassen lassen erahnen, warum um die Aufweichung des Erdkabelvorrangs politisch so emotional gerungen wird.

Die soziopolitische Akzeptanz beziehungsweise die Ablehnung der Umstellung auf bislang kaum etablierte Technologien fällt weniger eindeutig aus. Zum einen bestätigt sich, dass die Akzeptanz für die Nutzung und Transportinfrastruktur von Wasserstoff höher ist (rund 51 Prozent Zustimmung) als für CO₂-bezogene Transformationsvorhaben (rund 43 Prozent Zustimmung).²¹ Zum anderen werden die Umrüs-

tungen in den Fabriken, die zur Nutzung von Wasserstoff sowie zum Abscheiden von CO₂ notwendig sind, ähnlich bewertet wie der Ausbau der jeweiligen Leitungsinfrastrukturen. Markant ist, dass die Gegnerschaft des (unterirdischen) Leitungsinfrastrukturausbaus mit 16 Prozent (Wasserstoff) beziehungsweise 18 Prozent (CO₂) zwar in der Minderheit bleibt, aber deutlich größer ausfällt als bei erdverkabelten Stromtrassen.

Die Akzeptanz scheint sich also weniger am unterirdischen Trassenbau an sich zu orientieren, sondern an der Technologie. Als Erklärung für die stärkere Ablehnung kaum sichtbarer, unterirdischer Leitungsinfrastrukturen liegt es nahe, den Blick auf empfundene Sicherheitsrisiken zu richten. Tatsächlich gibt rund jede vierte befragte Person an, sowohl hinsichtlich der Nutzung von Wasserstoff als auch beim Abspalten und Ableiten von CO₂ ein Sicherheitsrisiko zu sehen. Die Überlappung mit denjenigen, die einen Leitungsausbau nicht befürworten, ist groß.

Die empfundene Unsicherheit hinsichtlich der Gefahr, die von diesen Technologien ausgehen könnte, wird wiederum von einzelnen politischen Akteuren aufgegriffen. Symptomatisch dafür war etwa die Bezeichnung von Wasserstoff als „tickende Zeitbombe“ durch den AfD-Abge-

²¹ Vgl. Katja Witte et al., Akzeptanz von industriellem CCS in Nordrhein-Westfalen – Empfehlungen für Politik und Industrie, in: Wuppertaler Impulse zur Nachhaltigkeit 11/2023, <https://doi.org/10.48506/opus-8496>; Katja Witte et al., Die Ak-

zeptanz von grünem Wasserstoff in Nordrhein-Westfalen: Status quo und Handlungsempfehlungen, in: Wuppertaler Impulse zur Nachhaltigkeit 12/2023, <https://doi.org/10.48506/opus-8497>.

ordneten Marc Bernhard. Er sprach insbesondere Sicherheitsrisiken in Wohngebieten an, in denen Wasserstoff gespeichert werden sollte, und verwies auf die Explosion des Zeppelins „Hindenburg“ im Jahr 1937.²² Solche Versuche können auch deshalb erfolgversprechend sein, weil eine erkennbar große Gruppe sich noch keine Bewertung der neuen Technologien zutraut und daher für entsprechende Argumente und Narrative leichter zugänglich ist.

Betrachtet man darüber hinaus die ökonomischen Risikoeinschätzungen im Kontext der industriellen Transformation, fällt auf, dass die individuellen Konsequenzen die Menschen in besonderem Maße umtreiben: Mehr als die Hälfte der Befragten sieht in den Implikationen der industriellen Transformation auf die Energiepreise ein Risiko; 43 Prozent sehen etwaige Auswirkungen auf die eigenen Finanzen kritisch. Interessanterweise ist die Risikoeinschätzung für den Industriestandort, die Anzahl an Arbeitsplätzen oder das Landschaftsbild teils deutlich geringer. Die hohe individuelle finanzielle Risikoeinschätzung steht in einem Spannungsfeld zu den monetären Belastungen durch die explizit gewünschte Erdverkabelung von Stromtrassen, die sich in höheren Strompreisen niederschlagen. Kurz: Die mangelnde Akzeptanz von Freileitungen führt zu steigenden Energiepreisen.

LOKALE AKZEPTANZ

Die Sorge vor individueller Betroffenheit durch die industrielle Transformation ist größer als die vor möglichen gesamtwirtschaftlichen Effekten. Dies führt zur Frage, inwiefern die teilweise hohen soziopolitischen Akzeptanzwerte auch dann noch Bestand haben, wenn entsprechende Vorhaben im unmittelbaren Wohnumfeld umgesetzt werden. *Abbildung 2* beleuchtet die lokale Akzeptanz anhand der Abstandsangaben, die zum jeweiligen Wohnort eingehalten werden müssten, damit eine Infrastruktur als akzeptabel angesehen wird.²³

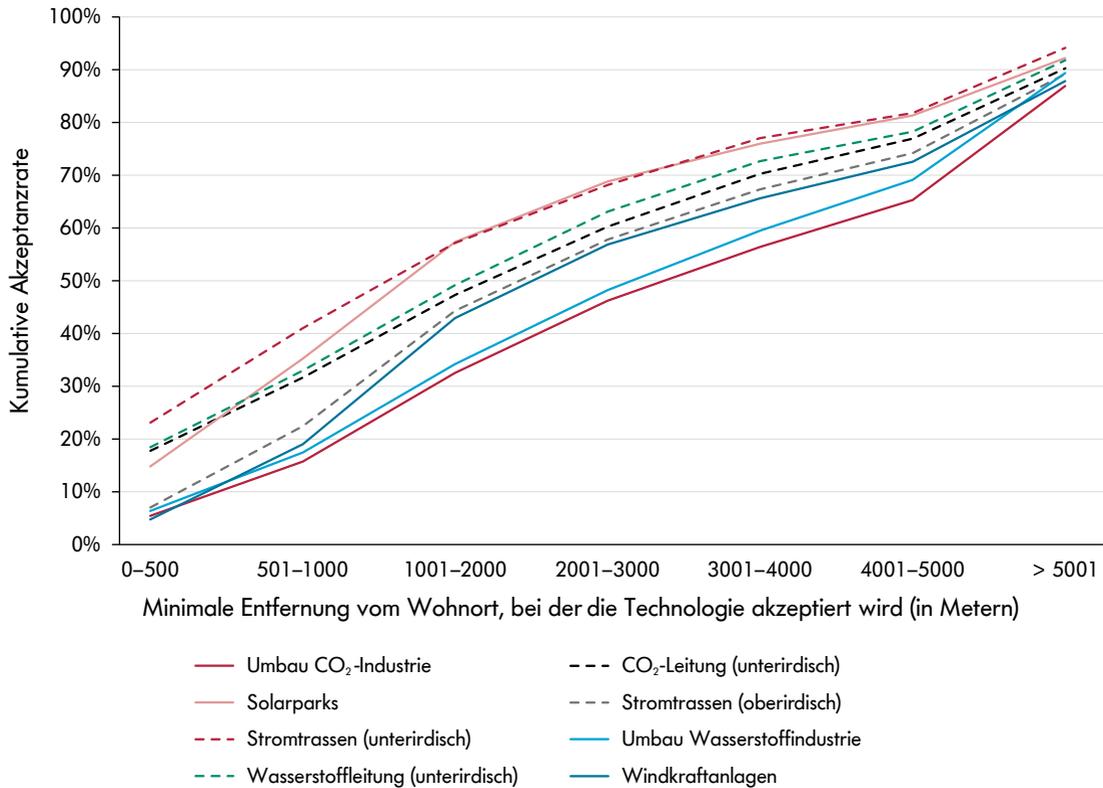
²² Vgl. Bundestagsanalysen, Rede von Marc Bernhard in 65. Sitzung, 9. 11. 2022, <https://basecamp-demos.informatik.uni-hamburg.de/bundestagsanalysen/rede/206510300>.

²³ Die Abbildung ist angelehnt an Valentin Bertsch et al., Public Acceptance and Preferences Related to Renewable Energy and Grid Expansion Policy: Empirical Insights for Germany, in: Energy 114/2016, S. 465–477.

Die steigenden kumulierten Akzeptanzraten zeigen, dass alle abgefragten Infrastrukturen mit zunehmender Distanz zum eigenen Wohnort besser angenommen werden. Unmittelbar vor der Haustüre sind die Infrastrukturvorhaben allesamt unbeliebt. In einem Abstand von fünf Kilometern ist eine breite Mehrheit hingegen bereit, auch die soziopolitisch unpopulären Industrie- und Windkraftanlagen zu akzeptieren. Mehrheitliche Akzeptanz besteht bei unterirdischen Leitungen und Solarparks in einem Abstand von ein bis zwei Kilometern zum Wohnort; bei oberirdischen Stromtrassen und Windkraftanlagen liegt der mehrheitlich gewünschte Abstand bei mindestens zwei bis drei Kilometern, bei den Industrieanlagen bei drei bis vier Kilometern. Den Anteil derjenigen, die Veränderungen selbst im Abstand von fünf Kilometern nicht akzeptieren würden, bildet die bis zu 15 Prozentpunkte große Restgröße. In der Gesamtschau zeigt sich damit ein ausgeprägter technologieunabhängiger NIMBY-Effekt. Im Umkreis von 500 Metern fällt die Zustimmung signifikant geringer aus als die soziopolitische Akzeptanz (*Abbildung 1*). Unmittelbar am eigenen Wohnort findet es gerade einmal jede vierte Person akzeptabel, dass auch nur unterirdische Stromtrassen verlegt werden. Schon bei ebenfalls unterirdischen CO₂- oder Wasserstoffleitungen schrumpft die Gruppe der Befürworter auf weniger als jede fünfte Person.

Bemerkenswert ist, dass die soziopolitische Akzeptanz von Windkraftanlagen mit über 50 Prozent höher ist als die von Wasserstoff- oder CO₂-bezogenen Infrastrukturen oder Freileitungen, dass aber Windräder in der unmittelbaren Umgebung in diesem Vergleich die geringste Zustimmung erhalten. Eine größere Gruppe ist demnach eher von der grundsätzlichen Notwendigkeit des Ausbaus von Windkraftanlagen als von Leitungsinfrastrukturen überzeugt, würde aber in ihrem Wohnumfeld eher eine Leitung als ein Windrad akzeptieren. Auch dieser Befund kann mit dem NIMBY-Effekt erklärt werden. Ähnliches gilt für die hohe soziopolitische Akzeptanz des Umbaus von Fabriken für die Nutzung von Wasserstoff oder das Abscheiden und Ableiten von CO₂. Die Akzeptanz fällt gerade im Vergleich mit den Leitungsinfrastrukturen empfindlich niedriger aus, wenn Umbauten in der eigenen Wohnumgebung umgesetzt werden sollen. Auch die mehrheitliche Akzeptanz von Industrieanlagen mit einem Mindestabstand von nur tausend Me-

Abbildung 2: Lokale Akzeptanz der industriellen Transformation in Deutschland



Frage im Wortlaut: „Wenn in Ihrem unmittelbaren Wohnumfeld entsprechende Flächen verfügbar wären und die folgenden konkreten Anstrengungen zur industriellen Transformation stattfänden, welche Distanz zu Ihrem Wohnumfeld fänden Sie akzeptabel?“, 2180 Befragte. Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

tern, in denen Strom zu Gas umgewandelt wird, haben vergangene Forschungsarbeiten als deutlich weniger kritisch identifiziert.²⁴

Die Fundamentalopposition gegen Projekte der industriellen Transformation hat eine politische Komponente: Bislang haben sich besonders die politischen Randparteien stark gegen einen infrastrukturellen Ausbau positioniert. *Abbildung 3* zeigt, dass solche Positionen vor allem bei der AfD-Anhängerschaft – und mit einigem Abstand auch bei der BSW-Anhängerschaft – mit Blick auf das eigene Wohnumfeld zu finden sind. Ein Drittel der AfD-Anhänger hält die Errichtung von Windkraftanlagen auch in einer Entfernung von mehr als fünf Kilometern vom eigenen Wohnort für inakzeptabel; jeder Vierte geht in die Fundamentalopposition, wenn eine Fabrik im gleichen Radius auf das Abspalten und Abtransportieren von CO₂ umgerüstet wird. Und auch

bei den weiteren Infrastrukturvorhaben der industriellen Transformation zeichnet sich eine relevante Gruppe in AfD und BSW durch das völlige Fehlen lokaler Akzeptanz aus.

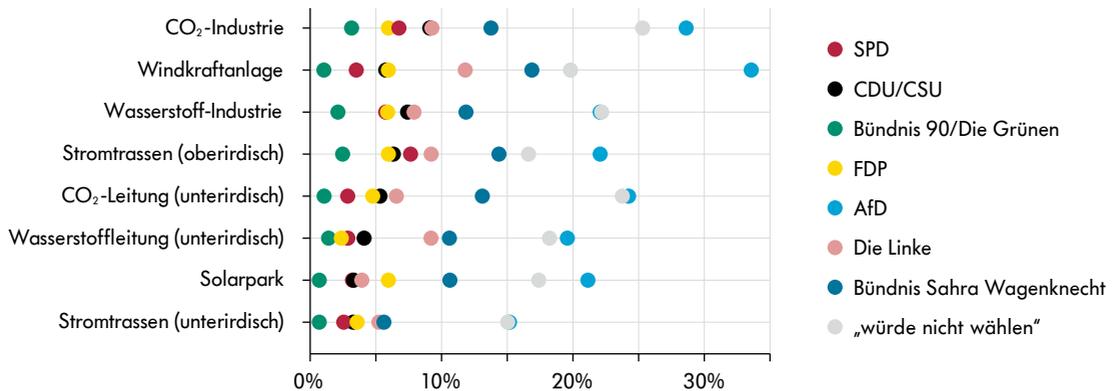
Im Gegensatz dazu ist bei den anderen Parteien die Totalverweigerung der industriellen Infrastrukturen im weiteren Abstand zum Wohnumfeld selten. Unter den Sympathisanten von FDP und Union lässt sich bei den meisten Infrastrukturkategorien nur knapp jeder Zwanzigste der Fundamentalopposition zuordnen. Bei den Anhängern der Grünen sind solche Einstellungsmuster kaum zu finden.

FAZIT

Auch im Kontext der industriellen Transformation bleibt der Ausbau von Windkraftanlagen eine der lokal am stärksten umkämpften Konfliktlinien, bei der eine hohe Mobilisierung zu erwarten ist. Aktuell wird vor Ort versucht, die Akzep-

²⁴ Vgl. ebd.

Abbildung 3: Ablehnung industrieller Transformation im Wohnumfeld nach Parteipräferenz (Sonntagsfrage)



Frage im Wortlaut: „Wenn in Ihrem unmittelbaren Wohnumfeld entsprechende Flächen verfügbar wären und die folgenden konkreten Anstrengungen zur industriellen Transformation stattfänden, welche Distanz zu Ihrem Wohnumfeld fänden Sie akzeptabel?“, Antwortkategorie „würde ich gar nicht akzeptieren“; 1709 Befragte, ohne Angabe „andere Parteien“/„weiß nicht“.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

tanz über intensive Beteiligungsformate zu erhöhen. Verhandelt wird insbesondere die Möglichkeit für ansässige Haushalte, Anteile zu erwerben oder von vergünstigten Stromtarifen und pauschalen Zahlungen zu profitieren. Viele Bundesländer wie beispielsweise Nordrhein-Westfalen verfügen mittlerweile entsprechende Bürgerbeteiligungsgesetze.

Nach aktuellem Kenntnisstand ist der Ausbeziehungsweise Aufbau der (unterirdischen) Strom-, Wasserstoff- und CO₂-Netzinfrastruktur weniger kontrovers und wird im Abstand von wenigen Kilometern vom Wohnort mehrheitlich akzeptiert. Unmittelbar vor der Haustür möchten solche Infrastrukturen jedoch die wenigsten Menschen verlegt bekommen, sodass auch hier Konflikte vorprogrammiert sind – insbesondere hinsichtlich der teilweise wahrgenommenen und besonders virulenten Sicherheitsfragen rund um den Transport von Wasserstoff und CO₂. Bei ihrem Werben für lokale Akzeptanz halten die Netzbetreiber zudem die finanziellen Verhandlungsinstrumente nicht in der Hand. Finanzielle Beteiligungen von betroffenen Kommunen sind bisher nicht geplant. Hinzu kommt die höhere Bedeutung lokaler Fundamentalopposition. Schaffen es Akteure und Initiativen vor Ort, den Bau einer Leitung an einem bestimmten Standort zu verzögern oder gar zu verhindern, hat dies viel weitreichendere Effekte als bei einzelnen Windkraftprojekten. Schließlich kann eine Leitung erst dann in Betrieb genommen werden, wenn sie vollständig fertiggestellt ist.

Eine besondere Bedeutung kommt dem Aufklären der (lokalen) Öffentlichkeit über die hohen Sicherheitsstandards zu. Eine wichtige Rolle wird dabei die intensive Einbindung der Zivilgesellschaft spielen – auch um den bereits sichtbar erfolgreichen Polarisierungsversuchen der politischen Ränder entgegenzuwirken. Klar muss aber auch sein: Das abstrakte Werben für das Gelingen der industriellen Transformation wird angesichts der realen Belastungen nicht bei allen Kritikern verfangen. Lokale Konflikte werden aufbrechen und könnten insbesondere von der AfD als selbsternannte Verteidigerin des ländlichen Raums und einer „ideologiefreien“ Klimapolitik vereinnahmt werden. Schlussendlich liegt es dann in der politischen Verantwortung, die Infrastrukturprojekte im zeitlichen Rahmen, aber unter Wahrung des gesellschaftlichen Zusammenhalts umzusetzen, sodass die Klimaziele in Industrie und Energiewirtschaft langfristig realisierbar bleiben.

MATTHIAS DIERMEIER

ist Leiter des Clusters Demokratie, Gesellschaft, Marktwirtschaft am Institut der deutschen Wirtschaft in Köln.

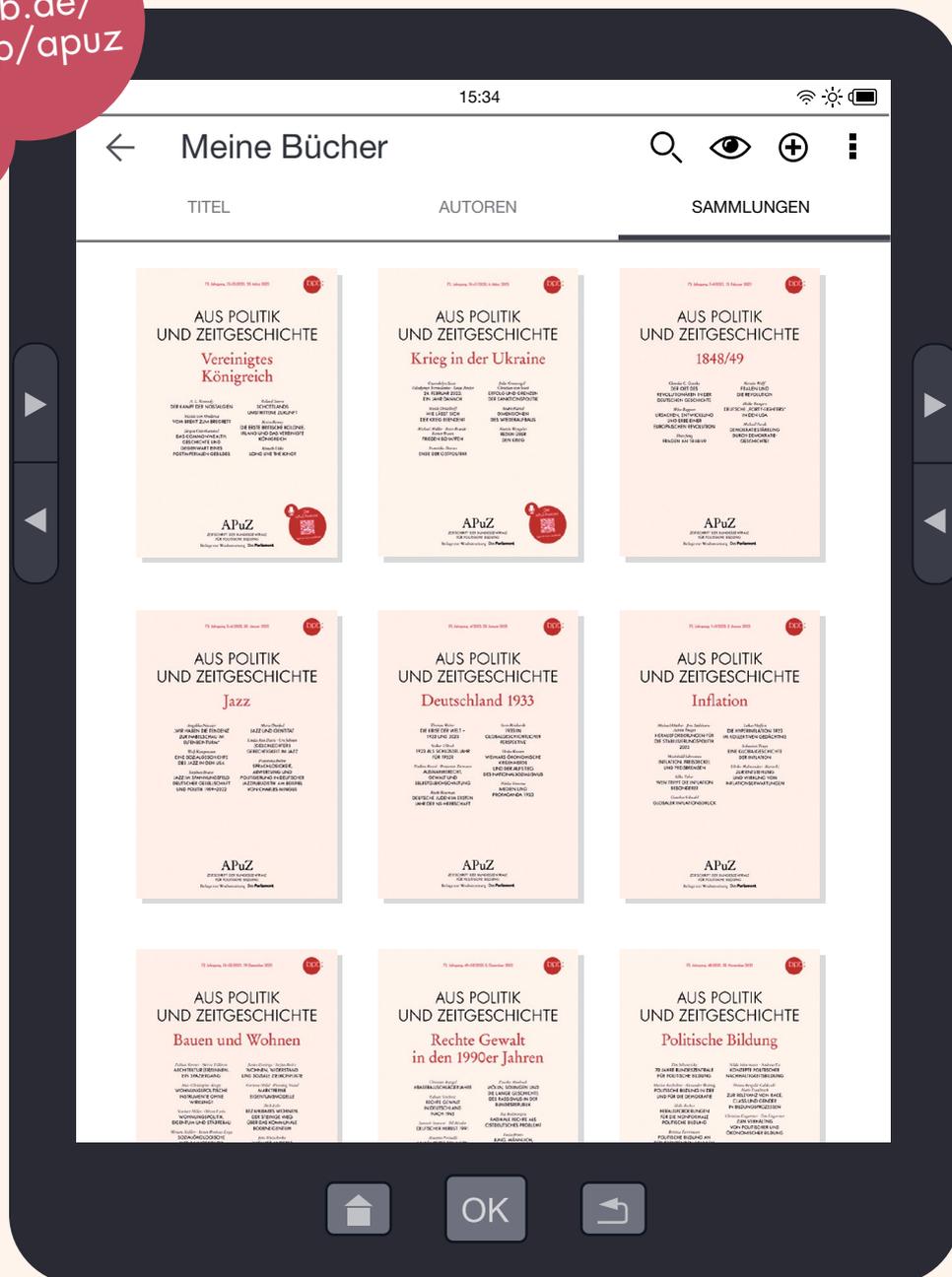
ARMIN MERTENS

ist Leiter des Clusters Big Data Analytics am Institut der deutschen Wirtschaft in Köln.

Unterwegs und überall.

APuZ als E-Book oder PDF herunterladen
und in über 500 Ausgaben lesen, suchen, markieren ...

[bpb.de/
shop/apuz](http://bpb.de/shop/apuz)



„WIR SIND NUR MENSCHEN ZWEITER KLASSE“

Vom Abbau der Daseinsvorsorge und Aufstieg des Rechtspopulismus

Larissa Deppisch

„Wo sich Menschen auf dem Land abgehängt fühlen, hat der Populismus freie Bahn“,⁰¹ so lautete eine zentrale These in deutschen Medien zum Aufstieg der AfD Mitte der 2010er Jahre. Auch international wird die Zustimmung zu rechtspopulistischen Parteien und Bewegungen mit ländlichen Räumen in Verbindung gebracht.⁰² Dies wird als „Rache der abgehängten Orte“ gedeutet, deren Bewohner ihren Unmut über schlechte sozioökonomische Verhältnisse und den Abbau von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge an der Wahlurne ausdrücken würden.⁰³ Was ist dran an diesem Erklärungsmuster? Dieser Frage wird im Folgenden nachgegangen.

INFRASTRUKTUR UND DASEINSVORSORGE

Der Begriff „Infrastruktur“ stammt aus dem militärischen Sprachgebrauch. Heute umfasst er jedoch nicht nur Dinge oder Orte wie beispielsweise Luftwaffenstützpunkte, sondern hat sich auf den zivilen Bereich ausgeweitet⁰⁴ – von Systemen der Trinkwasser- und Energieversorgung über Verkehrs- und Telekommunikationssysteme bis hin zu Gesundheits- und Bildungseinrichtungen.⁰⁵ Als Infrastruktur gelten heute allgemein alle menschengemachten Systeme, die die Funktion der (kontinuierlichen) Versorgung mit Waren oder Dienstleistungen erfüllen. Diese Systeme sind soziotechnischer Natur, das heißt, sie bestehen nicht nur aus materiell-technischen Elementen – auch kommunikativ vermitteltes Hintergrundwissen, Organisationen oder gesellschaftliche Akzeptanz und Zugänglichkeit sind elementare Bestandteile von Infrastrukturen.⁰⁶

Infrastrukturen prägen unser Dasein zentral. Ohne die vom Menschen gebaute infra-

strukturelle Umwelt wäre das Leben in unserer modernen Gesellschaft nicht möglich. Infrastrukturen schützen uns vor Einflüssen der „natürlichen“ Umwelt, die uns unbequem oder gar gefährlich werden können. Beispiele dafür sind Gebäude und Heizsysteme, die uns im Winter vor Kälte schützen. Infrastrukturen machen aber auch Eigenschaften der natürlichen Umwelt nutzbar. Zu dieser Kategorie gehören beispielsweise Systeme zur nachhaltigen Energieversorgung, die Sonne oder Wind nutzen. Infrastrukturen eröffnen dem modernen Menschen also eine Reihe von Möglichkeiten, schränken ihn aber auch ein. Straßen ermöglichen uns eine schnelle Fortbewegung mit dem Auto, aber nur selten verlassen wir die vorgegebenen Wege, um uns dem zu stellen, was wir in der (gefühlten) Abwesenheit von Infrastruktur „Natur“ nennen. Kommunikationssysteme, das Elektrizitätsnetz oder Bildungseinrichtungen bieten dem Menschen vielfältige Entfaltungsmöglichkeiten, gleichzeitig steuern die diesen Infrastrukturen innewohnenden Regulatoren wie Gesetze, Bürokratie oder Werbung unser Verhalten. Der Platz, den das Individuum in jenem technischen System einnimmt, prägt seine gelebte Realität, seine Präferenzen, seine Weltanschauung.⁰⁷

Diese umfassende Relevanz von Infrastrukturen für jeden noch so kleinen Moment unseres Alltags und unseres modernen Daseins ist uns jedoch in der Regel nicht explizit bewusst. Denn in den westlichen Industrienationen können wir uns meist darauf verlassen, dass die Infrastrukturen ihre Funktion erfüllen. Wenngleich Infrastrukturen stets für eine fundamentale Stabilität unserer Existenz sorgen, treten sie in unserem Alltag gedanklich in den

Hintergrund.⁰⁸ Wer macht sich schon aktiv Gedanken darüber, wo Wasser- und Stromleitungen verlaufen? Wer kennt die Wege, die ein Apfel vom Baum über die Logistikzentren in den Supermarkt und dessen weggeworfenes Gehäuse zurücklegt, nachdem es seinen Platz im Biomüll gefunden hat? Erst wenn Infrastrukturen versagen, rücken sie in unser Bewusstsein – als elementare Krisenerfahrung.⁰⁹ Dies zeigte sich beispielsweise bei der Hochwasserkatastrophe 2021 im Ahrtal, die Versäumnisse bei der Modernisierung und Instandhaltung von Schutzanlagen sowie unzureichende Warnsysteme offenbarte. Auch die Mahnungen zum sparsamen Gasverbrauch im Winter 2022/23 vor dem Hintergrund der Unterbrechung des Gastransits im Zuge des Ukrainekrieges und der steigenden Energiepreise haben auch die Wege und geopolitischen Umstände dieser Infrastruktur in das Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger gerückt.

Um sich vor diesen Erfahrungen zu schützen und die Stabilität des Systems und der Versorgung zu garantieren, wird in Deutschland ein ausgewählter Teil der Infrastruktur unter dem Begriff „Daseinsvorsorge“ zusammengefasst. Darunter fallen alle Infrastrukturen, die von besonderem öffentlichen Interesse sind. Ein besonderes öffentliches Interesse liegt dann vor, wenn die Infrastruktur notwendig ist, um am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können und Lebenschancen zu verwirklichen.¹⁰ In der Regel werden Infrastrukturen aus den Bereichen Medizin,

Wasserversorgung, Telekommunikation und Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) dazugezählt.¹¹ Darüber hinaus gibt es auch Stimmen, die sich dafür aussprechen, Räume der Begegnung und Mitgestaltung, sogenannte soziale Orte, zur Daseinsvorsorge zu zählen.¹² Es gibt keine explizite Liste von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. Was zur Daseinsvorsorge gehört, ist somit eine Frage politischer Aushandlung.

VERANTWORTLICHKEIT DES STAATES

Mit der Stellung als Infrastruktur der Daseinsvorsorge geht in Deutschland eine besondere politische Verantwortung einher. So verpflichtet das Raumordnungsgesetz (ROG) den Staat, eine nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um eine urbane oder ländliche Region handelt. Auch die wirtschaftliche Situation der Region ist für dieses Versprechen unerheblich. Es sind vielmehr „ausgeglichenere soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben“ (Paragraf 2 ROG). Die Erreichbarkeit von Strukturen der Daseinsvorsorge ist nach dem ROG explizit für alle Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten. Damit soll auch über die räumlichen Strukturen Chancengleichheit in den Möglichkeiten der Lebensgestaltung hergestellt werden. Die Herstellung dieser Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist schließlich auch im Grundgesetz (Artikel 72 Absatz 2) verankert.

Inwieweit der Staat dieses Versprechen einlöst, ist umstritten. Denn etwa seit den 1990er Jahren privatisiert der Staat vor dem Hintergrund einer Sparpolitik den Aufbau und Erhalt von In-

01 Claudia Ehrenstein, Zukunftsfragen entscheiden sich auf dem Lande, 15.11.2016, www.welt.de/politik/deutschland/article159522568.

02 Vgl. Larissa Deppisch/Torsten Osigus/Andreas Klärner, How Rural is Rural Populism? On the Spatial Understanding of Rurality for Analyses of Right-Wing Populist Election Success in Germany, in: *Rural Sociology* 1/2022, S. 692–714.

03 Vgl. Andrés Rodríguez-Pose, The Revenge of the Places That Don't Matter (and What to Do About It), in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11/2018, S. 189–209; Larissa Deppisch, „Gefühle des Abgehängtseins“ – ein Angstdiskurs, in: Susanne Martin/Thomas Linpinsel (Hrsg.), *Angst in Kultur und Politik der Gegenwart. Beiträge zu einer Gesellschaftswissenschaft der Angst*, Wiesbaden 2020, S. 179–203; Matthias Naumann, Infrastruktureller Populismus. Infrastruktur als Agenda, Instrument und Erklärung rechter Raumproduktionen, in: *Geographische Zeitschrift* 4/2021, S. 208–226.

04 Vgl. Paul N. Edwards, *Infrastructure and Modernity. Force, Time and Social Organization in the History of Sociotechnical Systems*, in: Thomas J. Misa/Philip Brey/Andrew Feenberg (Hrsg.), *Modernity and Technology*, Cambridge MA 2004, S. 185–225.

05 Vgl. Naumann (Anm. 3).

06 Vgl. Edwards (Anm. 4).

07 Vgl. ebd.

08 Vgl. ebd.

09 Vgl. ebd.

10 Vgl. Claudia Neu, *Daseinsvorsorge – eine Einführung*, in: dies. (Hrsg.), *Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*, Wiesbaden 2009, S. 9–19; Peter Weingarten/Annett Steinführer, *Daseinsvorsorge, gleichwertige Lebensverhältnisse und ländliche Räume im 21. Jahrhundert*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* Jg. 30/2020, S. 653–665.

11 Vgl. Neu (Anm. 10).

12 Vgl. Jens Kersten/Claudia Neu/Berthold Vogel, *Das Soziale-Orte-Konzept. Zusammenhalt in einer vulnerablen Gesellschaft*, Bielefeld 2022.

frastrukturen der Daseinsvorsorge.¹³ Dies nahm verschiedene Formen an: So gingen zum einen Leistungen der öffentlichen Hand gänzlich in privat rechtlich organisierte Unternehmen über, so etwa bei Post, Telekommunikation und Bahn. Zum anderen wurden verschiedene Modelle öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPP) umgesetzt. Bei ÖPP schließen Staat und Unternehmen einen Vertrag mit einer Laufzeit von in der Regel 20 bis 30 Jahren. Das Unternehmen verpflichtet sich, die Infrastrukturleistung zu erbringen, und erhält dafür Einnahmen durch Nutzungsgebühren.¹⁴

Befürworter und Befürworterinnen dieser Entwicklung argumentieren, dass privatwirtschaftliche Unternehmen effizienter wirtschaften würden als der Staat.¹⁵ Die Privatisierung der Telekommunikationswirtschaft wird dabei als Erfolg angeführt. Auch könne nicht davon ausgegangen werden, dass Politikerinnen und Politiker immer im Sinne einer nachhaltigen Daseinsvorsorge entscheiden. Denn neben Lobbyeinflüssen könnte auch die Tatsache, dass die Früchte gemeinwohlorientierter Infrastrukturinvestitionen erst in ferner Zukunft geerntet werden, die Schulden dafür aber jetzt anfallen, dem kurzfristigen Interesse am Machterhalt durch Wiederwahl entgegenstehen.¹⁶ Hinzu kommt, dass bei Missmanagement der Politik die Staatskasse einspringt, während bei Familienunternehmerinnen oder Aktionären direkte Auswirkungen auf das eigene Vermögen und damit Effizienzreize bestehen.¹⁷

Die Kritik des Privatisierungsansatzes hält dem entgegen, dass der Staat sogar so effizient wirtschaften könne, dass Einrichtungen der Daseinsvorsorge in öffentlicher Hand auch Staatseinnahmen generieren könnten. Auch die günstigeren Kredite, die der Bund aufnehmen kann, bringen finanzielle Vorteile. Die Effizienzver-

sprechen der Privatisierung würden hingegen nicht eingelöst, wie etwa der Bau von Bundesfernstraßen zeige. Zudem verlieren die Bürgerinnen und Bürger Einflussmöglichkeiten über ihre demokratisch gewählten Repräsentanten. Denn die Entscheidungsgewalt würde nun in den Händen der unternehmerischen Führungsetage liegen. Als weiteres Argument wird angeführt, dass börsennotierte Unternehmen eher kurzfristige Rentabilitätsinteressen verfolgen als die langfristige Stabilität der Infrastruktur. Dieser Rentabilitätsdruck führe letztlich dazu, dass – ohne staatliche Subventionen – Infrastrukturleistungen in unprofitablen Gebieten nicht mehr erbracht würden.¹⁸

Besonders betroffen sind dünn besiedelte, ländliche Räume mit einer schlechten ökonomischen Situation.¹⁹ Hier sind Nachfrage und Kaufkraft besonders gering. Auch bereits privatwirtschaftlich betriebene Infrastrukturen sind von Schließungen betroffen. Neben staatlichem Handeln ist auch das Einkaufsverhalten der lokalen Bevölkerung für das Überleben von Einrichtungen der Daseinsvorsorge relevant. Wenn auf dem Heimweg von der Arbeit im Discounter außerhalb eingekauft wird und nicht im Dorfladen vor Ort, verliert Letzterer weitere mögliche Einnahmen. Die Verantwortung für den Abbau von Infrastruktur liegt also nicht nur beim Staat, sondern auch bei der Bevölkerung. Erreichbarkeitsanalysen zeigen jedoch, dass in den meisten Regionen Deutschlands Supermärkte und Discounter mit dem Auto innerhalb von 10 bis 15 Minuten erreichbar sind (*Abbildung 1*). Zu Fuß sind außerhalb der urbanen Zentren dagegen 15 bis über 30 Minuten erforderlich. Deutlich wird die hohe Abhängigkeit von individueller Automobilität, zumal der ÖPNV in ländlichen Räumen nur schwach frequentiert ist. Gerade armutsbetroffene Menschen, die sich Automobilität nicht ohne Weiteres leisten können, stehen in ländlichen Räumen vor besonderen Herausforderungen der Versorgung.²⁰

13 Vgl. Neu (Anm. 10); Klaus Einig, Koordination der Anpassung der Daseinsvorsorge an den Demografischen Wandel durch Meta-Regulierung und Netzwerk-governance, in: Claudia Neu (Hrsg.), Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung, Wiesbaden 2009, S. 39–66; Andreas Folkers, Das Sicherheitsdispositiv der Resilienz. Katastrophische Risiken und die Biopolitik vitaler Systeme, Frankfurt/M.–New York 2017.

14 Vgl. Tim Engartner, Zur Privatisierung von Infrastruktur: Staat im Ausverkauf, in: APuZ 16–17/2017, S. 12–17.

15 Vgl. Michael Eilfort/Benjamin Jursch, Zur Privatisierung von Infrastruktur: Staat im Vorteil, in: APuZ 16–17/2017, S. 18–23.

16 Siehe hierzu auch den Beitrag von Philip Banse und Ulf Buermeyer in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

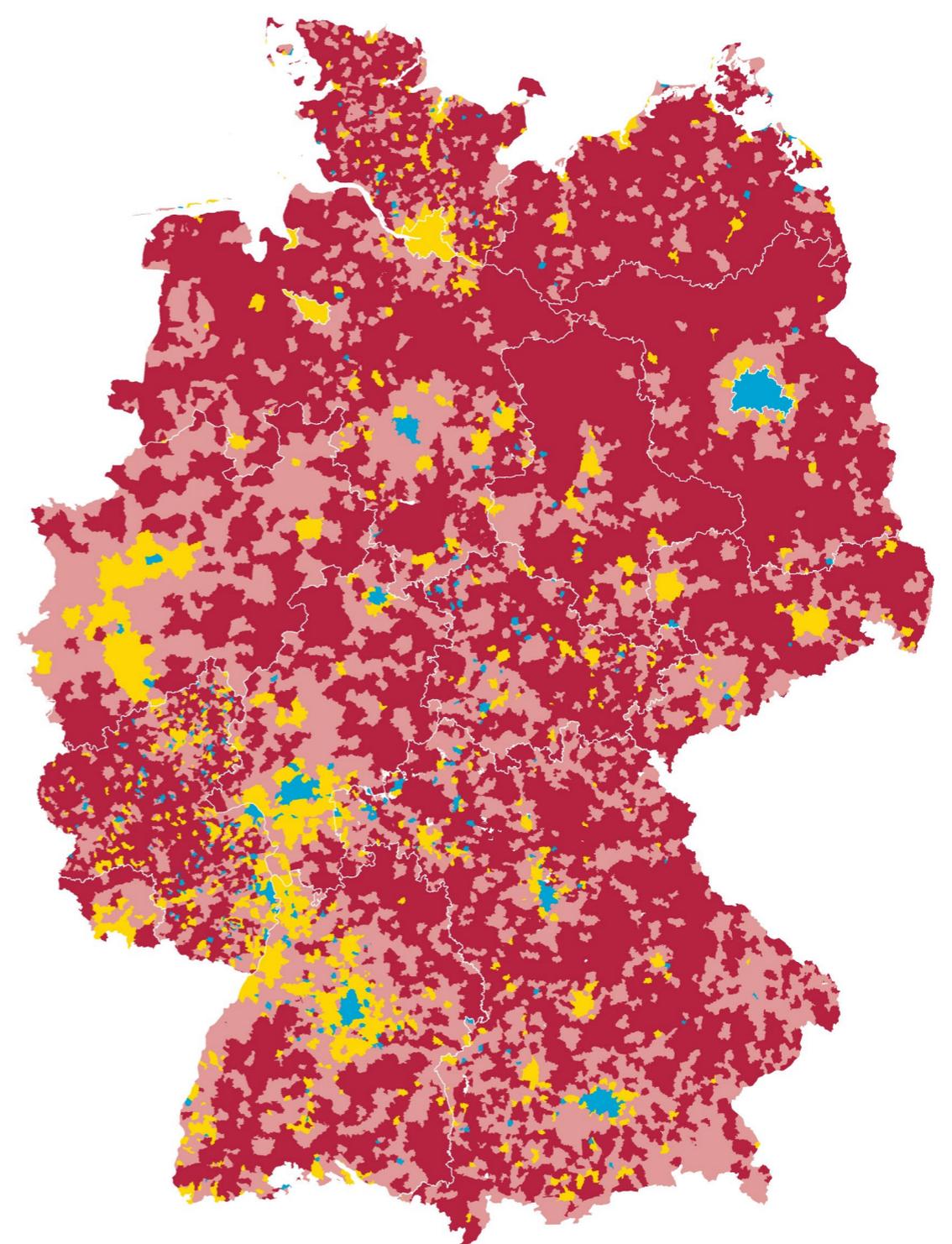
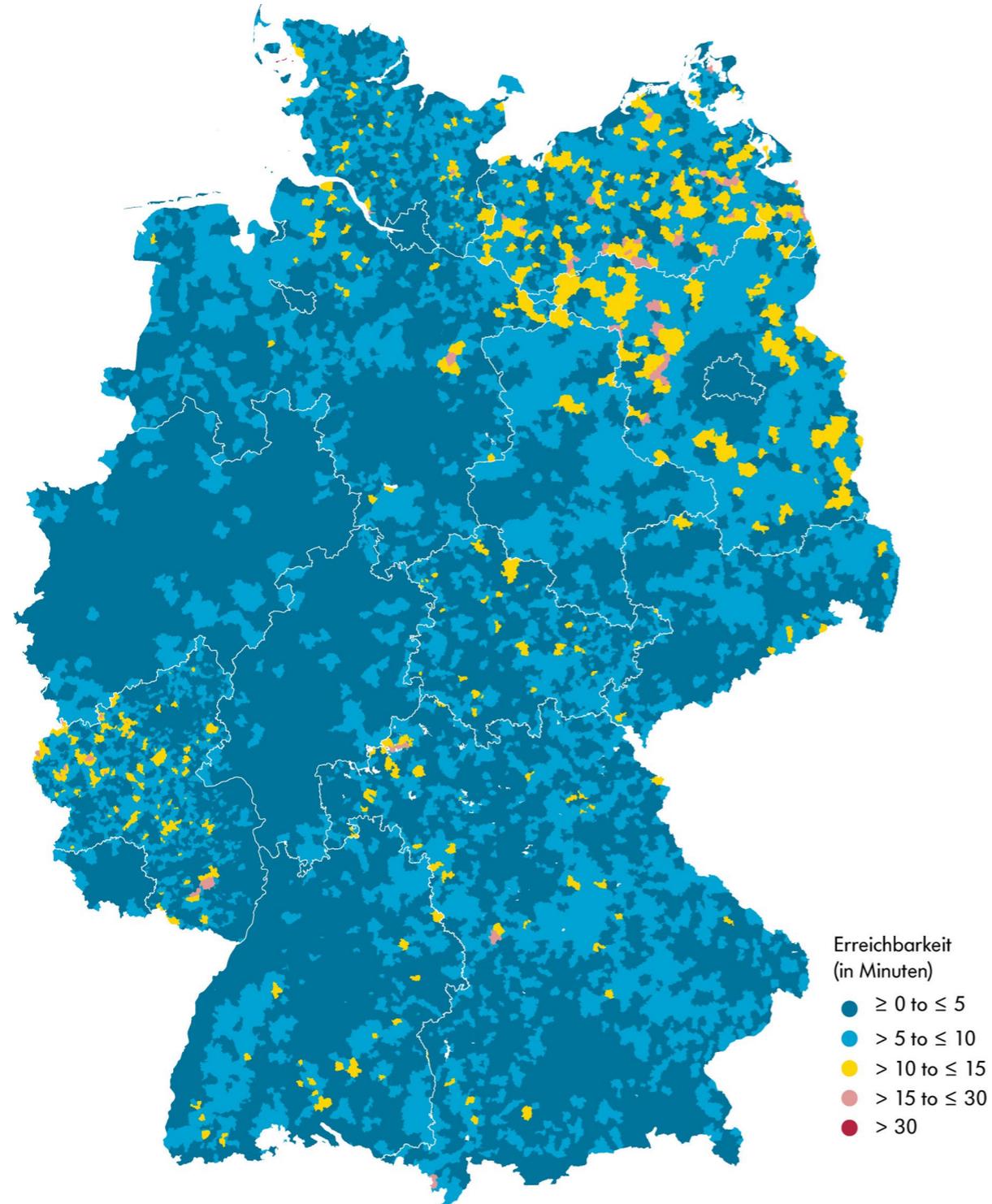
17 Vgl. Eilfort/Jursch (Anm. 15).

18 Vgl. Engartner (Anm. 14).

19 Vgl. Naumann (Anm. 3).

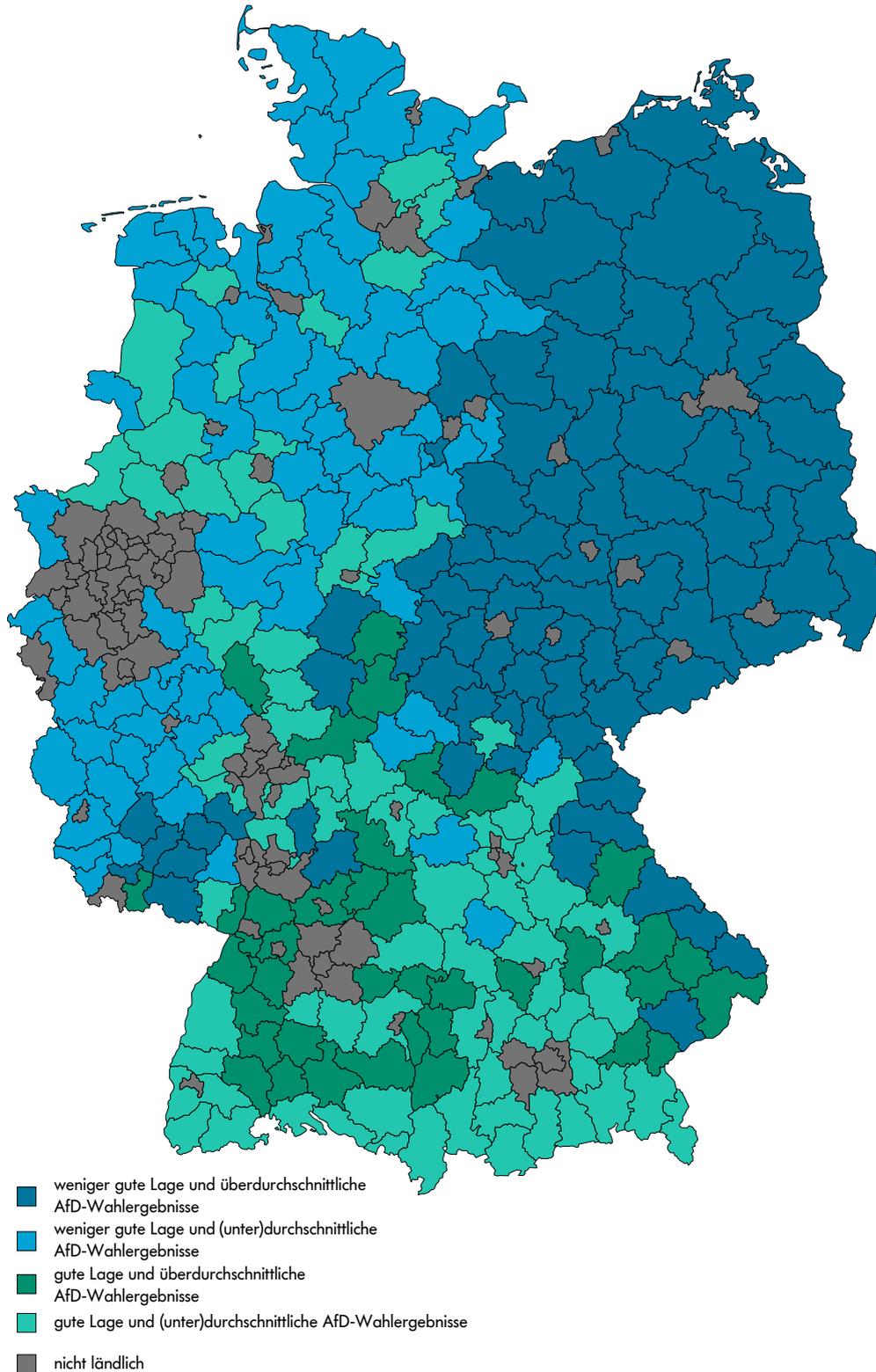
20 Vgl. Andreas Klärner et al., Gesichter der Armut in der Stadt und im ländlichen Raum Mecklenburg-Vorpommerns – Ergebnisse eines qualitativen Forschungsprojekts, in: Arbeiterwohlfahrt Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.), Aspekte der Armut in Mecklenburg-Vorpommern. Forschungsbericht im Auftrag der Arbeiterwohlfahrt Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2015, S. 25–90.

Abbildung 1: Erreichbarkeit von Supermärkten per Pkw (links) und zu Fuß (rechts)



Quelle: eigene Darstellung basierend auf Daten des Thünen-Landatlas; Geometrische Grundlage: ©BKG/GeoBasis-DE 2017; Bearbeitung durch Thünen-Institut 2024 (Anna Augstein).

Abbildung 2: Ergebnisse der Bundestagswahl 2021 in ländlichen Räumen



Quelle: eigene Darstellung basierend auf Daten des Thünen-Landatlas, laufende Raumbearbeitung des BBSR; Geometrische Grundlage: ©BKG/GeoBasis-DE 2020.

POLITISCHE FOLGEN DES DASEINSVORSORGEABBAUS

Die infrastrukturelle Entwicklung ist insgesamt vor dem Hintergrund des politischen Versprechens der Daseinsvorsorge zu sehen. Deshalb kann die Wahrnehmung der infrastrukturellen Situation auch mit einer Bewertung der Leistung des Staates einhergehen.²¹ Um die Regierungsparteien abzustrafen, kann sich, so die These, Unzufriedenheit mit Infrastrukturabbau auch in der Wahl der AfD ausdrücken. Auch die Hoffnung, dass die AfD für infrastrukturelle Verbesserungen sorgen wird, kann ein Wahlmotiv sein. So kritisiert die rechtspopulistische Partei, die regierenden Parteien hätten es versäumt, ländliche Räume effektiv zu fördern. Sie selbst verspricht in ihrem Grundsatzprogramm, ländliche Räume zu stärken, indem sie den Zuzug junger Familien fördert und die Infrastruktur der Daseinsvorsorge wie medizinische Versorgung, Schulen und schnelle Internetverbindung gewährleistet.²² Ob dieser theoretische Erklärungsansatz zutrifft, wird im Folgenden mithilfe von Wahl- und Strukturdaten sowie den Ergebnissen Gruppendiskussionen in ländlichen Räumen beleuchtet.²³

Die Karte zeigt das Zweitstimmenergebnis der AfD bei der Bundestagswahl 2021 in Kombination mit der sozioökonomischen Lage der ländlichen Räume (*Abbildung 2*). Als ländliche Räume gelten nach der Thünen-Typologie Kreise mit tendenziell höherer Siedlungsdichte, einem höheren Anteil an land- und forstwirtschaftlicher Fläche sowie an Ein- und Zweifamilienhäusern, einem höheren regionalen Bevölkerungspotenzial (Personen im Einzugsgebiet) und einer guten Erreichbarkeit größerer Zentren.²⁴ Ländliche Räume haben eine

gute sozioökonomische Lage, wenn sie tendenziell eine geringere Arbeitslosenquote, höhere Bruttolöhne der sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten, ein höheres Medianeinkommen der privaten Haushalte, eine höhere kommunale Steuerkraft sowie einen positiven Wanderungssaldo der 18- bis 29-Jährigen, einen geringeren Wohnungsleerstand, eine höhere Lebenserwartung und wenig Schulabgängerinnen und Schulabgänger ohne Abschluss aufweisen.²⁵ Es ist davon auszugehen, dass in sozioökonomisch schwächeren Räumen eher ein Abbau von Daseinsvorsorge stattfindet. Es liegen jedoch keine Daten zur langfristigen Entwicklung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge vor, sodass der Abbau nicht verifiziert werden kann. Im Folgenden werden urbane Räume nicht berücksichtigt, da dort die Erreichbarkeit zu Fuß und mit dem Auto gegeben ist. Schließlich werden die Regionen nach dem Zweitstimmenergebnis der AfD bei der Bundestagswahl 2021 unterschieden. Aus der Kombination der Wahl- und Struktureigenschaften ergeben sich vier Typen.

In den Kreisen, die durch eine weniger gute sozioökonomische Lage und überdurchschnittliche AfD-Ergebnisse gekennzeichnet sind, wird in den Gruppendiskussionen häufig der Abbau der Daseinsvorsorge thematisiert. Die Teilnehmenden erinnern sich: Auch in kleinen Orten habe es früher einen Bäcker, einen Metzger, einen Dorfladen, eine Kneipe gegeben. Heute fehlen selbst erreichbare Arztpraxen und Schulen. Dies wird als großer persönlicher Verlust empfunden – mit den Schließungen gingen auch Teilhabemöglichkeiten verloren: „Jetzt nehmen die mir ja alles“ (B4, Gruppendiskussion K). Insbesondere im Hinblick auf das Alter, wenn die individuelle Mobilität nicht mehr gewährleistet ist, wird von großen Ängsten berichtet, sich nicht mehr versorgen zu können. Auch das Gefühl der Benachteiligung der ländlichen Bevölkerung gegenüber Geflüchteten kommt in den Diskussionen auf: „Wir hatten unheimlich viele Schulschließungen. Es gab keine Lehrer und nichts. Und mit einem Mal kommen Ausländerkinder, und da ist Geld da. Da sind extra Lehrer da. Die werden betreut. Da spielt Geld keine Rolle“ (B1, Gruppendiskussion W). Wenn gleich Ruhe, Natur und niedrige Grundstückspreise geschätzt werden und infrastrukturelle Mängel teilweise durch Fahrten in größere Städte kompensiert werden können, überwiegt meist die Un-

21 Vgl. Anne-Kathrin Stroppe, *Left Behind in a Public Services Wasteland? On the Accessibility of Public Services and Political Trust*, in: *Political Geography* Jg. 105/2023, <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2023.102905>.

22 Vgl. Programm für Deutschland. *Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland*, 2016, www.afd.de/wp-content/uploads/2023/05/Programm_AfD_Online_.pdf.

23 Die Daten wurden im Rahmen des Forschungsprojekts „Gefühle des Abgehängtseins“ in ländlichen Räumen?“ erhoben und analysiert, das von 2018 bis 2023 am Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen unter der Leitung des Soziologen Andreas Klärner realisiert wurde. Aus Datenschutzgründen werden die Namen der Gruppendiskussionsteilnehmenden über Kürzel wie „B1“ sowie die Untersuchungsregionen über zufällig ausgewählte Großbuchstaben pseudonymisiert.

24 Vgl. Patrick Küpper, *Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume*, Thünen Working Paper 68/2016.

25 Vgl. ebd.

zufriedenheit. Man fühlt sich auf der Verliererseite, da „von oben“ nichts gegen den Mangel getan werde – eine persönliche Abwertungserfahrung: „Wir sind abgehängt. Wir sind nur noch die Menschen zweiter Klasse in unserer Gesellschaft“ (B9, Gruppendiskussion K). Das Gesamtbild dieser Räume spricht für die These des Einflusses der infrastrukturellen Situation auf den Erfolg der AfD.

Auch der komplementäre Typus, Räume mit guter sozioökonomischer Lage und (unter)durchschnittlichen AfD-Ergebnissen, stützt diese These. Teilnehmende aus jenen Regionen berichten, dass viele Daseinsvorsorgeeinrichtungen fußläufig gut erreichbar seien: „Rein für den täglichen Bedarf, wenn ich nichts Besonderes brauche, also dann (...) brauche ich aus [T] nicht raus“ (B4, Gruppendiskussion T). Neben Lebensmittelläden, Arztpraxen, Schulen und Bahnhöfen werden auch die Cafés, Kneipen und Jugendzentren vor Ort geschätzt. Diese attraktiven Bedingungen ziehen auch Menschen von außerhalb an, deren Zuzug für eine Anspannung auf dem Wohnungsmarkt sorgt. So beklagen Teilnehmende, dass es ohne höheres Einkommen oder Beziehungen schwierig ist, eine Mietwohnung oder ein Haus zu finden. Auch in prosperierenden ländlichen Räumen kann es also zu infrastrukturellen Problemlagen kommen. Insgesamt äußern sich die Bewohnerinnen und Bewohner dieser Regionen jedoch sehr zufrieden mit ihren Lebensverhältnissen: „Grundsätzlich geht es uns gut in [S]. Das muss man ganz ehrlich sagen. Also grundsätzlich, es ist alles da, was man zum Leben und Lieben braucht“ (B2, Gruppendiskussion S). Dieser strukturelle Hintergrund gibt den Teilnehmenden kaum Anlass, aus Protest oder Hoffnung auf strukturelle Verbesserungen die AfD zu wählen.

Allerdings gibt es auch Typen, die dagegen sprechen, dass die Unzufriedenheit mit den Strukturen der Daseinsvorsorge eine Rolle für die Wahl der AfD spielt. Dies gilt etwa für Kreise mit weniger guter sozioökonomischer Lage und (unter)durchschnittlichen AfD-Ergebnissen. Auch hier wird von einer Verlustkaskade berichtet. Auch hier ist in einigen Fällen eine Kompensation lokaler Infrastrukturmängel durch die Erreichbarkeit größerer Städte in der Region möglich. Auch hier äußern Teilnehmende ihren Groll über die Politik, über die Vernachlässigung und Benachteiligung ländlicher Räume: Politik werde „aus den Städten heraus entwickelt (...). Aber in der Stadt versteht man das Land nicht. Man kennt es gar nicht“ (B3,

Gruppendiskussion G). Die Stimmung gegenüber Geflüchteten ist hier jedoch positiver. So werden sie beispielsweise nicht als Konkurrenten, sondern zum Teil als gleichermaßen Betroffene von Infrastrukturschwächen beschrieben. Habe man selbst Probleme, mit ÖPNV von einem Ort zum anderen zu kommen, so sei dies für Geflüchtete, die der deutschen Schrift und Sprache nicht mächtig sind, besonders schwierig. Darüber hinaus problematisieren die Teilnehmenden dieser Gruppen deutlich die AfD und ihre Wählerschaft: „Wer AfD wählt, der weiß, was er wählt. Der weiß, dass er rechtsextrem ist, dass er (...) eine Partei wählt, die Ansichten hat, die man nicht vertreten kann“ (B6, Gruppendiskussion O). Eine andere Gruppe erinnert sich an einen Protest gegen eine lokale AfD-Veranstaltung: „Und [da] war eine große Menschenmenge, gerade hier auf dem Bahnhofsvorplatz, und hat die AfD niedergebrüllt. Die haben hier kaum eine Chance“ (B4, Gruppendiskussion L). Diese Beobachtungen sprechen dafür, dass die AfD für einen Teil der Bevölkerung aufgrund ihrer politisch-kulturellen Wertvorstellungen nicht als Ventil für die Unzufriedenheit mit Schwächen der Daseinsvorsorge infrage kommt.

Gegen einen Zusammenhang zwischen dem Abbau der Daseinsvorsorge und dem Zuspruch zur AfD sprechen auch Räume mit guter sozioökonomischer Lage, aber überdurchschnittlichen AfD-Ergebnissen. Die Identifikation mit den politisch-kulturellen Werten der AfD könnte hier ein Grund für die Wahlentscheidung sein. So äußerten Teilnehmende aus diesen Regionen den Eindruck, dass Asylsuchende unkontrolliert ins Land strömten, und berichteten von Stadtvierteln, in die sich Deutsche nicht mehr traute. Sie beschreiben auch das Gefühl, „dass jeder Asylanter den dreifachen Wert hat, wie einer, der 45 Jahre gearbeitet hat hier“ (B2, Gruppendiskussion P). Ähnlich wie beim Typ „weniger gute Lage und überdurchschnittliche AfD-Wahlergebnisse“ wird auch hier Unverständnis darüber geäußert, dass der Staat keine finanziellen Mittel für Infrastrukturinvestitionen in ländlichen Räumen bereitstelle, wohl aber Geflüchtete unterstütze. Dies zeigt auch, dass Teile von sozioökonomisch gut aufgestellten Kreisen lokal vor strukturellen Herausforderungen stehen können. Denn durch die Aggregation der Daten auf Kreisebene verschwimmen kleinräumliche Unterschiede. Liegt ein Ort mit strukturellen Schwierigkeiten innerhalb eines Kreises, der insgesamt eine gute sozioökonomische Lage aufweist,

gehen die lokalen Herausforderungen unter. Die Bevölkerung selbst nimmt die Situation jedoch differenzierter wahr und hat zudem stets den regionalen Vergleich, der ihr zeigt, dass es besser gehen könnte. Daher ist es auch in diesen Regionen möglich, dass auf lokaler Ebene der Abbau von Daseinsvorsorge eine Rolle bei der AfD-Wahl spielt.

FAZIT

Infrastrukturen der Daseinsvorsorge haben eine Versorgungsfunktion, die im besonderen öffentlichen Interesse liegt. Die im Raumordnungsgesetz verankerte Verantwortlichkeit des Staates für den Aufbau und Erhalt von Einrichtungen der Daseinsvorsorge ist das gesetzliche Pendant zu den Erwartungen der Bevölkerung. Dies begründet auch, dass mit der Wahrnehmung der strukturellen Situation eine Bewertung der staatlichen Leistung einhergehen kann. Für den Zusammenhang zwischen Daseinsvorsorgeabbau und der Zustimmung zum Rechtspopulismus spricht, dass in sozioökonomisch weniger gut gestellten ländlichen Räumen

mit hohen AfD-Wahlergebnissen eine große Unzufriedenheit mit dem Staat aufgrund wahrgenommener infrastruktureller Verluste besteht. Auch schwächere AfD-Ergebnisse in prosperierenden ländlichen Räumen stützen diese These. Allerdings finden sich auch sozioökonomisch weniger gut gestellte ländliche Räume, in denen die AfD bei der Bundestagswahl 2021 nicht punkten konnte, sowie sozioökonomisch gut gestellte ländliche Räume mit hoher rechtspopulistischer Zustimmung. Diese Fälle sprechen dafür, dass auch individuelle Einstellungen wie Fremdenfeindlichkeit eine Rolle spielen können. Für eine Politik für ländliche Räume bedeutet dies, neben der Stärkung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge auch die politische Bildung für eine liberale Demokratie und den Abbau von Ressentiments gegenüber Fremden zu fördern.

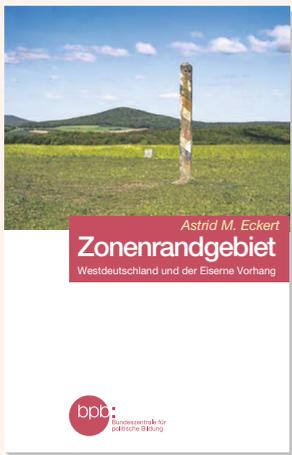
LARISSA DEPPISCH

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Daseinsvorsorge, soziale Ungleichheit und Rechtspopulismus.

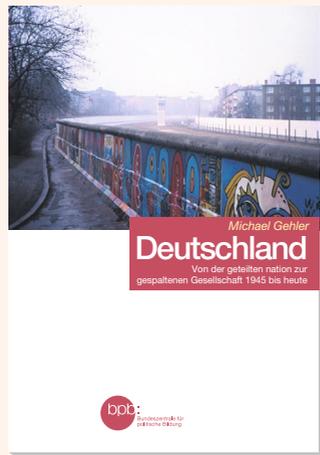
Zum Weiterlesen.



[bpb.de/
shop](https://bpb.de/shop)



2023
Bestell-Nr. 10969



2021
Bestell-Nr. 10680



2021
Bestell-Nr. 10620

Alles Wichtige aus dem Bundestag – seit 1951



Testen Sie „Das Parlament“
vier Ausgaben kostenlos.



Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 21. Februar 2025

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash (verantwortlich für diese Ausgabe)
Nele Bieler (Praktikantin)
Anne-Sophie Friedel
Julia Heinrich
Sascha Kneip
Johannes Piepenbrink
Leontien Potthoff (Volontärin)
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
www.bpb.de/apuz-podcast

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

L.N. Schaffrath GmbH & Co. KG DruckMedien, Geldern

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
DAS PARLAMENT ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
Fazit Communication GmbH
c/o Cover Service GmbH & Co. KG
fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.

APuZ
Nächste Ausgabe
12-13/2025, 15. März 2025
**BANDUNG-
KONFERENZ**



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz