

Die Bundesregierung hat mit einem Maßnahmenbündel, dem sog. »Konjunkturpaket II«, auf die Wirtschaftskrise reagiert und stellt insgesamt fast 50 Mrd. € zur Verfügung. Die Mittel sollen größtenteils für Investitionen in Infrastruktur genutzt werden. Ist dies ein sinnvolles Konjunkturprogramm?

## Konjunkturpaket II: Insgesamt richtig

### Zur konjunkturellen Lage

Gemessen an den Veränderungsraten des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) befindet sich die deutsche Volkswirtschaft in der schwersten Krise der Nachkriegszeit. Aktuelle Prognosen für die jährliche Veränderungsrate des realen BIP gehen für 2009 von einem Rückgang der Wirtschaftsleistung um mindestens 2% aus. So unterstellt die Bundesregierung in ihrem gerade vorgelegten Jahreswirtschaftsbericht unter Berücksichtigung aller bereits beschlossenen konjunkturpolitischen Maßnahmen eine Veränderungsrate von  $-2\frac{1}{4}\%$ . Auch die Betrachtung der saison- und kalenderbereinigten quartalsweisen Veränderungsraten des realen BIP zeigt, dass wir in einer schweren Rezession stecken. Jeweils gegenüber dem Vorquartal ging das BIP in den drei letzten Quartalen des vergangenen Jahres um  $-0,4$ ,  $-0,5$  und rund  $-1,8\%$  zurück. Für das erste Quartal des laufenden Jahres ist ebenfalls von einem Rückgang des realen BIP in einer Größenordnung von 1% oder darüber auszugehen. Es bleibt selbst dann bei der Feststellung einer schweren Rezession, wenn man das zweite Quartal des letzten Jahres unter Verweis auf eine technische Gegenreaktion auf das ungewöhnlich gute erste Quartal ausblendet.

In anderen Ländern sieht es nicht viel besser aus. Die Europäische Kommission prognostiziert für den Euroraum 2009 einen Rückgang des realen BIP von 1,9%. Für die Vereinigten Staaten deutet der jüngste Consensus Forecast

auf ein Schrumpfen von etwa 1,8% hin. Wohin man auch schaut, es gibt gegenwärtig weltweit keinen konjunkturellen Lichtblick.

### Was tun als Reaktion auf die Wirtschaftskrise?

Unbestrittener Konsens ist, dass die Wirtschaftspolitik in einer dermaßen angespannten Situation handeln muss, nicht zuletzt um der Entwicklung einer sich selbst verstärkenden Negativdynamik vorzubeugen und zu einer Stabilisierung der Erwartungen beizutragen. Ebenso unstrittig ist, dass die sicherlich notwendigen Reaktionen der Geldpolitik und das ungehinderte Wirken der so genannten automatischen Stabilisatoren nicht ausreichen werden, um den Abschwung entscheidend abzumildern. Die allein relevanten Fragen sind deshalb, ob und in welcher Form es zum Einsatz diskretionärer antizyklischer Finanzpolitik kommen sollte.

Neuere empirische Untersuchungen zu den **Wirkungen** einer aktiven Konjunkturpolitik ergeben kein ganz eindeutiges Bild. Auf der einen Seite belegt die Mehrzahl aktueller Studien, dass finanzpolitische Stimuli durchaus in der Lage sind, das Ausmaß von Konjunkturabschwüngen zu verringern. So kommt eine jüngst veröffentlichte Analyse des Internationalen Währungsfonds (2008) zu der Schlussfolgerung, dass die Effekte eines finanzpolitischen Impulsprogramms positiv sein können, aber – insbesondere im Vergleich zu den Wirkungen der automatischen Stabilisatoren – eher gering ausfallen. Vor allem in den angelsächsischen Ländern (Vereinigte Staaten, Kanada und Vereinigtes Königreich) konnten allerdings merkliche antizyklische Effekte festgestellt werden. Auf der anderen Seite zeigen andere einschlägige Untersuchungen, dass die zielgerichtete und vor allem zeitlich adä-



Ulrich Klüh\*



Wolfgang Wiegard\*\*

\* Dr. Ulrich Klüh ist Generalsekretär des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

\*\* Prof. Dr. Wolfgang Wiegard, Universität Regensburg, ist Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

quate Umsetzung diskretionärer Maßnahmen mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist. So zeigt Cimado-mo (2008) für 19 Industrienationen zwischen 1994 und 2006, dass die Finanzpolitik in diesen Ländern während des Untersuchungszeitraums tatsächlich prozyklisch gewirkt hat, obwohl sie aus Ex-ante-Sicht, das heißt unter Zugrundelegung von Echtzeitdaten, antizyklisch angelegt war. Neben Wirkungsverzögerungen sind dafür vor allem Schätz- und Datenrevisionen verantwortlich. Die im Rahmen des so genannten Impulsprogramms der Großen Koalition enthaltene und in den Jahren 2006 und 2007 in Kraft gewesene Verbesserung der Abschreibungsbedingungen stellen ein Beispiel für eine ex post prozyklische, aber ex ante antizyklische finanzpolitische Maßnahme dar. Der negative Befund über die zyklischen Wirkungen der Finanzpolitik begründet demgemäß keine Schuldzuweisungen an die handelnden Finanzpolitiker, sondern ist eher Ausdruck der Schwierigkeit, konjunkturelle Wendepunkte zuverlässig zu prognostizieren.

Auch Badinger (2008) kommt auf Basis einer Untersuchung für 88 Länder im Zeitraum zwischen den Jahren 1960 und 2004 zu der Schlussfolgerung, dass die diskretionäre Finanzpolitik die Outputvolatilität letztlich erhöht und darüber das Trendwachstum reduziert hat. Schließlich zeigen verschiedene Analysen unter Verwendung von strukturellen Vektor-Autoregressionsmodellen speziell für Deutschland – ein Überblick findet sich bei Roos (2007) –, dass die Stabilisierungseffekte der Finanzpolitik nicht eindeutig bestimmt werden können, aber unabhängig vom Vorzeichen eher gering sind.

Nimmt man aktuelle empirische Untersuchungen zu den Wirkungen diskretionärer Finanzpolitik zur Kenntnis, erweist sich die unter vielen Ökonomen vorherrschende Skepsis gegenüber Versuchen einer konjunkturstabilisierenden Finanzpolitik als wohlbegründet. Trotz dieser grundsätzlichen Skepsis gibt es zu Konjunkturprogrammen in der aktuellen Situation keine Alternative. Aufgrund der Tiefe und Schwere des Konjunkturreinbruchs besteht die Gefahr, dass es zu einer sich selbst verstärkenden Dynamik kommt, die eine eigentlich zu erwartende Bodenbildung verhindern könnte. Insbesondere muss einer Situation vorgebeugt werden, in der sich die aktuell zwar noch wenig begründeten, aber dennoch existenten Befürchtungen, es werde zu einer lang anhaltenden Phase weltwirtschaftlicher Depression kommen, verselbständigen und über Erwartungseffekte zu einer nur noch schwerlich zu stoppenden Negativdynamik führen. Vor diesem Hintergrund werden die Risiken einer antizyklischen Politik von den Risiken einer abwartenden Haltung mehr als aufgewogen.

In seiner Expertise »Staatsverschuldung wirksam begrenzen« hat der Sachverständigenrat (2007) die Bedingungen konkretisiert und begründet, bei deren Vorliegen eine expan-

sive Finanzpolitik im Fall eines gravierenden konjunkturellen Abschwungs für angezeigt gehalten wird. Konkret liegt eine solche Situation vor, wenn ein Rückgang der relativen Output-Lücke um mindestens zwei Drittel der Potentialwachstumsrate einhergeht mit einer negativen Output-Lücke. Tatsächlich geht die relative Output-Lücke im Jahresvergleich 2009 mit 2008 um mehr als das Doppelte der Potentialwachstumsrate zurück. Wenn der Sachverständigenrat in einer solchen Situation ein Konjunkturprogramm befürwortet, hat er nicht, wie gelegentlich behauptet, seine Position revidiert, sondern bestehende Prinzipien nur konsequent angewendet.

### Das Konjunkturpaket II: Ausgestaltung

Die Bundesregierung hat mit mehreren Maßnahmenpaketen auf die Wirtschaftskrise reagiert, zuletzt mit dem als Konjunkturpaket II bezeichneten »Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes«. Dieses Paket hat ein Volumen von insgesamt fast 50 Mrd. €, von denen 27,3 Mrd. € 2009 und der Rest 2010 wirksam werden sollen. Der größte Posten besteht in einer Aufstockung der staatlichen Investitionen, mit Bundesmitteln von 4 Mrd. € für zusätzliche Bundesinvestitionen und 10 Mrd. € für ein kommunales Investitionsprogramm, zu dem die Länder eigene Mittel in Höhe von 3,3 Mrd. € beisteuern. Schwerpunkte sind Investitionen in Infrastruktur (Verkehrswege, Krankenhäuser, Städtebau, Informationstechnologie) sowie in Bildung (insbesondere Kindergärten, Schulen, Hochschulen). Zur beschleunigten Umsetzung dieser Investitionen ist eine auf zwei Jahre befristete Vereinfachung des Vergaberechts vorgesehen, indem die Schwellenwerte für »Beschränkte Ausschreibungen« oder »Freihändige Vergaben« heraufgesetzt werden. Tarifkorrekturen bei der Einkommensteuer und die Senkung des paritätischen Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung um 0,6 Prozentpunkte führen zu Mindereinnahmen von insgesamt 18 Mrd. €, mit einer Entlastung von 5,9 Mrd. € in 2009 und 11,1 Mrd. € in 2010. Hinzu kommt ein Bündel von weiteren Einzelmaßnahmen, von denen 2009 der einmalig gewährte Kinderbonus in Höhe von 100 € und eine unter bestimmten Bedingungen bis Ende 2009 gewährte »Umweltprämie« von 2 500 € zur Stärkung der Pkw-Nachfrage quantitativ die größte Bedeutung zukommt. Erwähnenswert ist schließlich ein Bürgschaftsvolumen von zusätzlich 100 Mrd. €, um die Kreditversorgung gerade auch von größeren Unternehmen zu sichern.

Die Mehrausgaben oder Mindereinnahmen dieses Maßnahmenpakets sollen über erhöhte Nettokreditaufnahme finanziert oder ausgeglichen werden. Das ist auch richtig, denn nur so lassen sich kurzfristig wirksame expansive Nachfrageimpulse erreichen. Berücksichtigt man neben dem Kon-

junkturpaket II noch die finanziellen Auswirkungen der automatischen Stabilisatoren sowie von früher beschlossenen Maßnahmen, etwa des Konjunkturpakets I oder von Mehrausgaben im Zusammenhang mit der rückwirkenden Inkraftsetzung der steuerlichen Regelungen zur Pendlerpauschale, beläuft sich die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte im Jahr 2009 auf annähernd 70 Mrd. €. Damit würde die Defizitquote des Maastricht-Vertrages in Höhe von 3% im laufenden Jahr noch eingehalten; für das Jahr 2010 ist dann allerdings mit einer Defizitquote von rund 4% zu rechnen. Zur Begrenzung der zukünftigen Staatsverschuldung ist einmal die Einführung einer grundgesetzlich verankerten »Schuldenbremse« spätestens ab 2015 vorgesehen. Zum anderen werden rund 19 Mrd. € aus Maßnahmen des Konjunkturpakets II in ein Sondervermögen »Tilgungsfonds« eingestellt, das schrittweise über noch zu spezifizierende Tilgungsregelungen – im Gespräch ist eine entsprechende Verwendung eines Teils des Bundesbankgewinns – zurückgeführt wird.

### Beurteilung des Maßnahmenpakts

Insgesamt sind die von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen zu befürworten. Das betrifft sowohl das Volumen als auch die zentralen Komponenten. Kritisch zu sehen ist in erster Linie, dass ein erheblicher Teil der beschlossenen Maßnahmen erst im Jahr 2010 nachfragewirksam wird. Das passt nicht so richtig zur optimistischen Sichtweise der Bundesregierung, dass der Wirtschaftsabschwung schon in der zweiten Hälfte dieses Jahres überwunden sein wird. Wenig überzeugend ist der Vorwurf, dass das Paket aus einem Sammelsurium von Maßnahmen bestehe und einem nicht sachgerechten Kompromiss zwischen den Koalitionsparteien CDU, CSU und SPD entspreche. Natürlich trifft beides zu. Aber zutreffend ist auch, dass in der Öffentlichkeit eine noch wesentlich weiter gefasste Liste potentieller Stimuli diskutiert wurde. Die Palette der Vorschläge reichte dabei von einer befristeten Senkung der Umsatzsteuer, über flächendeckende Konsumgutscheine vom Kleinkind bis zum Rentner, Entlastungen bei der Einkommensteuer oder den Sozialversicherungen, Korrekturen der Unternehmensteuerreform bis hin zu gigantischen Infrastrukturprogrammen. In Einzelfällen wurde sogar bestritten, dass es überhaupt eine Wirtschaftskrise gibt (Der SPIEGEL, Nr. 5 vom 26. Januar 2009, 63), oder dass in der gegenwärtigen Rezession eine antizyklische diskretionäre Finanzpolitik erforderlich ist. Aus diesem Spektrum an Vorschlägen musste die Bundesregierung eine Auswahl treffen, ohne dass es eine eindeutige Handlungsanweisung gab. Im Großen und Ganzen hat sie sich für die richtigen Maßnahmen entschieden.

Zu begrüßen ist insbesondere die Aufstockung der Infrastrukturinvestitionen im Konjunkturpaket II. Damit kann man eigentlich wenig falsch machen. Zum einen zeigen nahezu

alle empirischen Untersuchungen, dass davon die größten expansiven Impulse ausgehen (so z.B. Heilemann et al. 2008). Zum anderen kann mit gutem Grund davon ausgegangen werden, dass öffentliche Infrastrukturinvestitionen speziell in Deutschland langfristig positive Produktivitätseffekte haben (vgl. Pereira und de Fátima Pinho 2006; Perotti 2004). Selbst wenn der konjunkturelle Effekt staatlicher Infrastrukturprogramme wegen Implementierungs- und Wirkungsverzögerungen weniger rasch eintritt als bei Steuer- oder Abgabensenkungen, stehen dem die langfristig positiven Produktivitäts- und Wachstumseffekte gegenüber. Richtig ist auch, dass das Infrastrukturprogramm von quantitativ in etwa gleich großen Entlastungen bei der Einkommensteuer und den Sozialabgaben ergänzt wird und dass die Nachfrageimpulse durch Maßnahmen beim Kurzarbeitergeld arbeitsmarktpolitisch ergänzt werden. Nicht zuletzt wegen der verbleibenden Unsicherheiten über die konkreten konjunkturellen Auswirkungen einzelner Maßnahmen ist eine Diversifizierung besser als eine Konzentration auf nur ein Instrument. Sicherlich kann man an einzelnen Elementen der beschlossenen Tariffkorrektur bei der Einkommensteuer herumäkeln, aber im Großen und Ganzen sind die von der Bundesregierung auf den Weg gebrachten Maßnahmenpakete positiv zu bewerten.

### Was noch zu tun ist

Gegenwärtig wird viel darüber diskutiert, dass der mit den Konjunkturpaketen einhergehende Anstieg der Nettokreditaufnahme sowohl die Defizitgrenze des Maastricht-Vertrages als auch die Kreditbegrenzung des Artikels 115 Grundgesetz verletzen wird. Das ist aber vorübergehend vertretbar. Wann, wenn nicht jetzt, soll denn die im Grundgesetz fixierte Ausnahmesituation einer »Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« vorliegen? Wesentlich wichtiger als ein Lamento über die einmalige Verfehlung dieser Defizitbegrenzungen sind Regelungen zur Begrenzung einer dauerhaften Nettokreditaufnahme, sobald die aktuelle Abschwungsphase vorbei ist. Der Sachverständigenrat hat dazu das Konzept einer »Schuldenschranke« ausgearbeitet, das vom Bundesfinanzministerium in wesentlichen Teilen übernommen wurde. Wenn dieses Konzept als Ergänzung zu den Konjunkturprogrammen noch in dieser Legislaturperiode von der Föderalismuskommission II beschlossen wird und zu einer Neuformulierung des Artikels 115 Grundgesetz führt, ist gewährleistet, dass der sich abzeichnende erhebliche Anstieg der staatlichen Schuldenstandsquote in den Folgejahren zurückgeführt wird.

Neben den Konjunkturpaketen muss weiterhin auch an Maßnahmen zur Bewältigung der Finanzkrise gearbeitet werden. Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz hat bislang nicht die erhofften Wirkungen entfaltet. Auch wenn momentan noch keine allgemeine Kreditklemme vorliegt, deuten umfragebasierte

sierte Indikatoren wie die »Kredithürde« des ifo Instituts darauf hin, dass speziell größere Unternehmen eine restriktive Kreditvergabe der Banken beklagen, bei gleichzeitig stark verschärften Refinanzierungsbedingungen auf den Kapitalmärkten. Gegenüber der wegbrechenden Exportnachfrage und einem damit zusammenhängenden Rückgang der Investitionstätigkeit ist die Bundesregierung weitgehend machtlos. Einer Beschränkung der Investitionstätigkeit durch Kreditrationierung kann die nationale Wirtschaftspolitik allerdings entgegen, indem die Rekapitalisierung der betroffenen Institute sowie die Bereinigung der Bankbilanzen entschlossener vorangetrieben werden, bei Betonung der moralischen Risiken, die mit entsprechenden Maßnahmen einhergehen. Eine Nachjustierung des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes wäre vermutlich Erfolg versprechender als das im Rahmen des Konjunkturpakets II vorgesehene Kredit- und Bürgschaftsprogramm.

Alles in allem ist aber festzuhalten, dass sich die Bundesregierung mit den beschlossenen Maßnahmenpaketen auf dem richtigen Weg befindet.

## Literatur

- Badinger, H. (2008), »Cyclical Fiscal Policy, Output Volatility, and Economic Growth«, CESifo Working Paper No. 2268.
- Cimadomo, J. (2008), »Fiscal Policy in Real Time«, European Central Bank, Working Paper Series No. 919, July.
- Heilemann, U., S. Wappler, G. Quaas, und H. Findeis (2008), »Qual der Wahl? – Finanzpolitik zwischen Konsolidierung und Konjunkturstabilisierung«, *Wirtschaftsdienst* (9), 586–593.
- Internationaler Währungsfonds (2008), *World Economic Outlook. Financial Stress, Downturns, and Recoveries*, Washington.
- Pereira, Alfredo M. und Maria Fátima Pinho (2006), »Public Investment, Economic Performance and Budgetary Consolidation: VAR Evidence for the 12 Euro Countries«, Department of Economics, College of William and Mary, Working Papers 40.
- Perotti, R. (2004), »Public Investment: Another (Different) Look«, Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research, Working Paper 277.
- Roos, M.W.M. (2007), »Die makroökonomischen Wirkungen diskretionärer Fiskalpolitik in Deutschland – Was wissen wir empirisch?«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8(4), 293–308.
- Sachverständigenrat (2007), *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.



Karl-Hans Hartwig\*

## Drei Fliegen mit einer Klappe?

### Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur als Konjunkturprogramm

Mobilität als Raumüberwindung von Personen und Gütern ist eine zentrale Voraussetzung für den Wohlstand moderner arbeitsteiliger Gesellschaften. Voraussetzung für Mobilität wiederum ist eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur, also Straßen, Schienenwege, Wasserstraßen, Häfen, Flughäfen. Indem sie meist über längere Zeiträume hinweg eine Vielfalt an gleichzeitigen, zeitunabhängigen und unterschiedlichen Möglichkeiten für Raumüberwindungen eröffnen, gehen sie quasi als »Vorleistungen« in die Produktions- und Konsumaktivitäten ein und verbessern so die Wachstumsbedingungen. Insofern ist es nur konsequent, wenn der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Jahresgutachten den Spagat zwischen seiner »tiefen Skepsis gegenüber Versuchen einer konjunkturstabilisierenden Finanzpolitik« (TZ 419) und der von ihm gesehene Notwendigkeit, den drohenden Abschwung zu bekämpfen, dadurch zu überwinden versucht, dass er eine »wachstumsorientierte Konjunkturpolitik« empfiehlt, die als konjunkturstützende Maßnahme Infrastrukturinvestitionen vor allem in das Straßen- und Schienennetz enthält. Er befürwortet damit zumindest Teile des von ihm ansonsten für unzureichend und fehlspezifiziert gehaltenen ersten Maßnahmenpakets der Bundesregierung zur »Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung« vom 3. November 2008, das Investitionen in die Bundesverkehrswege – also Bundesfernstraßen, Schienennetz des Bundes und Bundeswasserstraßen – für 2009 und 2010 in Höhe von 2 Mrd. € vorsieht. Die Regierung hat dann auch in ihrem zweiten Konjunkturpaket vom 13. Januar diesen Betrag nochmals um weitere 2 Mrd. € aufgestockt. Aus weiteren 3,5 Mrd. €, die den Kommunen zur Ver-

\* Prof. Dr. Karl-Hans Hartwig ist Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster.



fügung gestellt werden, können Mittel für die Lärmsanierung an kommunalen Straßen eingesetzt werden.

### Wachstums- und Wohlfahrtseffekte

Die über die kurzfristige Bekämpfung der aktuellen Nachfrageschwäche hinausgehenden langfristigen Wachstumseffekte von öffentlichen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur beruhen im Wesentlichen darauf, dass der öffentliche Kapitalstock allgemein die Leistungsfähigkeit der privaten Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital beeinflusst. Seine Ausdehnung durch entsprechende Investitionen verbessert die totale Faktorproduktivität und verringert die Produktionskosten. Aus ökonomischer Sicht enthält damit die gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion neben den privaten Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital als weiteren Produktionsfaktor den öffentlichen Infrastrukturkapitalstock. Dessen Ausweitung steigert den gesamtwirtschaftlichen Output entweder direkt, indirekt durch eine Verbesserung der totalen Faktorproduktivität oder durch die Abgabe von spezifischen Leistungen an die einzelnen Branchen. Angesichts der großen Bedeutung von Transport und Mobilität für hochgradig arbeitsteilige Volkswirtschaften bedeutet Letzteres etwa für die Verkehrsinfrastruktur, dass der Output jeder einzelnen Branche der Volkswirtschaft sowohl durch ihre Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital bestimmt wird, als auch durch die Leistungsfähigkeit des volkswirtschaftlichen Verkehrsinfrastrukturkapitalstocks und den Fahrzeugbestand der Branche.

Darüber hinaus spielt die öffentliche Infrastruktur eine zentrale Rolle im regionalen Standortwettbewerb. Bei entsprechender Ausstattung attrahiert sie Unternehmen und mobile Arbeitskräfte, wodurch der Output in der Region steigt. So führt eine Verbesserung des Verkehrsinfrastrukturkapitalstocks über sinkende Transportkosten zu einer Vergrößerung und Verdichtung des Marktes, was zur weiteren Ansiedlung mobiler Arbeitskräfte und von Unternehmen führt, die Spezialisierungs- und Skalenvorteile realisieren und von technologischen Spillovers profitieren können. Inwieweit es dabei zu gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekten kommt, hängt dann davon ab, in welchem Umfang mobile Faktoren aus anderen Regionen abwandern.

Langfristige Wachstumseffekte von öffentlichen Infrastrukturinvestitionen sind nur dann zu erwarten, wenn auch entsprechender Bedarf besteht. Ungenutzte und überdimensionierte Einrichtungen können sich sogar zur Wachstumsbremse entwickeln, da die Erhaltungsaufwendungen knappe Mittel binden, die für ertragreichere Zwecke nicht mehr zur Verfügung stehen. Auch ist davon auszugehen, dass der volkswirtschaftliche Grenzertrag einer zusätzlichen Investition mit steigendem Umfang und steigender Qualität der vorhandenen Infrastruktur abnimmt. Solange aber spürbare po-

sitive Erträge anfallen, ist davon auszugehen, dass öffentliche Investitionen langfristig private Investitionen nach sich ziehen. Indem Infrastrukturinvestitionen die Verfügbarkeit und Qualität der Verkehrswege verbessern und so die Produktivität der privaten Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital erhöhen oder die Kosten für Investitionsprojekte verringern, bewirken sie Anreize für private Kapitalbildung. Die Verdrängung privater durch öffentliche Investitionen gilt dann nur für die kurze Frist. Langfristig wird aus dem Crowding Out ein Crowding In.

### Empirische Befunde

Der Einfluss öffentlicher Investitionsausgaben auf das Wirtschaftswachstum wird durch eine Vielzahl von empirischen Untersuchungen im Wesentlichen bestätigt. Wie ein aktueller Überblick über die empirische Literatur zeigt, sind die Effekte zwar nicht so stark, wie in früheren Studien verschiedentlich dargelegt wurde, die Mehrheit kommt aber zu einem eindeutig positiven Ergebnis, so dass mittlerweile ein breiter Konsens über die wachstumsfördernde Kraft des öffentlichen Kapitalstocks besteht. In einer Meta-Studie, die auf 76 empirischen Untersuchungen beruht, wird für den gesamten öffentlichen Kapitalstock eine mittlere Outputelastizität, das ist der prozentuale Wachstumsbeitrag einer 1%igen Erhöhung des Infrastrukturkapitalstocks, von 0,081 ermittelt. Wie erwartet, unterscheiden sich die Wachstumseffekte von Infrastrukturinvestitionen nach Ländern, Regionen, Sektoren und Zeiträumen. Ebenso lässt sich feststellen, dass die Politik ihre Investitionsentscheidungen häufiger an Wahlkriterien ausrichtet als an Effizienzgesichtspunkten.

Auch die meisten Kostenschätzungen, die anstelle von Produktivitäts- und Wachstumsbetrachtungen durchgeführt werden, um die Effekte von öffentlichen Infrastrukturinvestitionen zu analysieren, kommen zu positiven Einflüssen. Danach senken öffentliche Infrastrukturinvestitionen die Produktionskosten der Unternehmen, wobei Kostensenkungseffekte auch interregional anfallen.

Besonders stark ausgeprägt sind in den meisten Studien die Wachstumseffekte der Verkehrsinfrastruktur. Sie übertreffen die Wachstumsbeiträge des gesamten öffentlichen Kapitalstocks deutlich, wobei die Straßeninfrastruktur die stärksten Impulse verursacht. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch Nutzen-Kosten-Analysen für Deutschland. Diese besitzen gegenüber reinen Wachstumsbetrachtungen den Vorteil, dass sie alle über die gesamte Entstehungs- und Nutzungsdauer eines Investitionsprojektes anfallenden Nutzen und Kosten berücksichtigen. Konkret dienen sie der Bewertung aller Investitionsvorhaben im Bereich der Bundesverkehrswege und sind Bestandteil des Bundesverkehrswegeplans 2003, der alle Neubau-, Ausbau- und Erhaltungs-

maßnahmen bis 2015 umfasst. Auf Basis der Nutzen-Kosten-Relationen aller 1 300 Projekte des sog. Vordringlichen Bedarfs und der angesetzten Mittelverteilung ergibt sich ein durchschnittlicher jährlicher Nutzengewinn in Höhe von 142 Mill. € pro investierter Milliarde in die Verkehrsinfrastruktur über einen mittleren Zeitraum von 30 Jahren. Für die Bundesfernstraßen liegt der Effekt bei durchschnittlich 173 Mill. €, für das Schienennetz bei 103 Mill. €. Übertreibungen sind dabei nicht auszuschließen, da die Länder daran interessiert sind, dass zentrale Mittel vorrangig in die Bundesverkehrswege ihrer Region fließen. Sie werden daher ihre Möglichkeiten zur Mitwirkung am Bundesverkehrswegeplan, die ihnen im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung zustehen, entsprechend strategisch nutzen. Gleichwohl dürften die Effekte beträchtlich sein.

### Staatliche Investitionszurückhaltung

Den positiven Wachstums- und Wohlfahrtseffekten von Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur steht seit längerem, wie auch in anderen Bereichen der öffentlichen Infrastruktur, eine ausgeprägte Investitionszurückhaltung des Staates gegenüber. So ist zwischen 1980 und 2006 die Transportleistung im Personenverkehr um gut 83% und im Güterverkehr um knapp 142% gestiegen, während die realen Investitionen in Neubau, Ausbau und Erhaltung nach einem deutlichen Rückgang in den 1980er Jahren und dem vereinigungsbedingten Investitionsschub zwischen 1992 und 2003 mittlerweile unter das Ausgangsniveau von 1980 gefallen sind. Grund sind nicht Privatisierungsmaßnahmen oder Effizienzverbesserungen bei der Infrastrukturbereitstellung, sondern fehlende finanzielle Mittel. Wie sein Vorgänger, der Bundesverkehrswegeplan 1992, war auch der aktuelle Bundesverkehrswegeplan 2003 von Beginn an massiv »unterfinanziert«. Anstatt der von 2001 bis 2015 als notwendig erachteten Mittel von gut 220 Mrd. € standen lediglich 145 Mrd. € zur Verfügung. Doch auch diese »enge Finanzierung« konnte bereits nach kurzer Zeit nicht mehr gehalten werden. So blieb das Investitionsvolumen im Zeitraum von 2001 bis 2006 um knapp 3,7 Mrd. € hinter den Planansätzen zurück, woran auch die wachsenden Einnahmen aus der Lkw-Maut nichts änderten.

Nun verfügt Deutschland traditionell über ein umfangreiches und dichtes Straßen- und Schienennetz. Der Investitionsstau hat jedoch zu zunehmenden Nutzungsbeeinträchtigungen durch Erhaltungsdefizite, Überlastungen und Staus geführt. Bereits 2001 wurde vom DIW für die Bundesverkehrswege ein jährlicher Erhaltungsbedarf von mehr als 6 Mrd. € pro Jahr bis 2020 diagnostiziert, dem von 2001 bis 2006 tatsächliche Erhaltungsmaßnahmen von etwa 4,6 Mrd. € gegenüberstanden. Der Bundesrechnungshof ermittelt 2007 für das Schienennetz der Bahn für die Jahre 2001 bis 2005 Instandhaltungsdefizite in Höhe von 1,5 Mrd. €. Für die kom-

munalen Straßen liegt nach Angaben des Deutschen Instituts für Urbanistik der geschätzte Bedarf an Ersatzinvestitionen für den Zeitraum von 2006 bis 2020 bei ca. 4,7 Mrd. € pro Jahr, der etwa nur zu 30 bis 50% gedeckt wird. Überlastungen und Staus haben mittlerweile mehr als 20% aller Pkw-äquivalenten Fahrzeugleistungen auf Autobahnen erreicht. Viele Pendler- und Wirtschaftsverkehre in den Ballungsräumen großer Städte sind durch Kapazitätsüberlastungen beeinträchtigt. Auch wenn Schätzungen etwa im Staubericht des Deutschen Bundestages über die volkswirtschaftlichen Kosten von Staus in Höhe von gut 100 Mrd. € pro Jahr allein durch Zeitverluste, zusätzlichen Treibstoffverbrauch und Umweltbeeinträchtigungen umstritten sind, so dürften die Wohlfahrtseinbußen doch erheblich sein.

### Konjunkturprogramm als Finanzierungskrücke

Vor diesem Hintergrund ist die Aufnahme von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen in das »Konjunkturpaket III« wie auch bereits in das erste Konjunkturprogramm zu begrüßen. Wie andere konjunkturpolitische Maßnahmen bewirken zusätzliche Investitionen als Komponente der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage einen kurzfristigen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts, sofern durch ihre Finanzierung keine Verdrängung privater Investitionen erfolgt und die Bauwirtschaft die gestiegene Nachfrage schnell befriedigen kann. Darüber hinaus besitzen sie den Vorteil, dass sie die langfristigen Angebotsbedingungen in der Volkswirtschaft verbessern können. Gegenüber den meisten anderen konjunkturpolitischen Maßnahmen bestehen zumindest für Investitionen in die Bundesverkehrswege aufgrund der dort bereits vorgenommenen Nutzen-Kosten-Analysen Anhaltspunkte über die langfristigen positiven und negativen Folgewirkungen. Das schließt zwar nicht aus, dass öffentliche Investitionsprojekte in anderen Bereichen der Volkswirtschaft höhere »Renditen« abwerfen könnten, Angaben dazu existieren jedoch nicht. Zudem vereinfachen die vorhandenen Bewertungskriterien die interne Mittelverteilung. Schließlich liegen die vorgesehenen 4 Mrd. € für die Bundesverkehrswege nur geringfügig über jenem Fehlbetrag von 3,7 Mrd. €, der durch die Unterfinanzierung des laufenden Bundesverkehrswegeplans 2003 bereits von 2001 bis 2006 entstanden ist. Ob für die Landes- und Kommunalstraßen überhaupt etwas abfällt, bleibt abzuwarten. Zumindest für die beiden kommenden Jahre könnte das Konjunkturpaket damit auch zur Krücke werden, mit der sich die Infrastrukturfinanzierung fortbewegt, um die Versäumnisse der jüngeren Vergangenheit zu kompensieren: Drei Fliegen werden so mit einer Klappe geschlagen.

Um die Investitionsmittel möglichst zielführend einzusetzen, sollten die für die Bundesverkehrswege vorgesehenen zusätzlichen 4 Mrd. € vorwiegend in die Substanzerhaltung und den Ausbau fließen. Zur Erhaltung gehört auch die Sa-

nierung von Brücken. Solche Maßnahmen widersprechen zwar dem Wunsch vieler Politiker nach möglichst neuen, weithin sichtbaren und damit wählerwirksamen Projekten, sind aber dringend erforderlich, um die operative Leistungsfähigkeit des vorhandenen Infrastrukturkapitalstocks zu erhalten. Unterlassene Erhaltung beeinträchtigt die Verkehrssicherheit, erhöht Transportkosten und Transportzeiten und verteuert und verlängert die Instandsetzung. Instandhaltungsmaßnahmen lassen sich zudem kurzfristig realisieren, weil sie nicht den üblichen langen Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren unterliegen. Das gilt auch für bereits laufende Neu- und Ausbauprojekte, die zügiger umgesetzt werden können.

Umfragen zufolge gibt es zumindest in einigen Bundesländern bereits jetzt unanfechtbar planfestgestellte Neubau- und Ausbauprojekte bei den Fernstraßen, die sich entsprechend kurzfristig realisieren ließen. Weitere sollen bis zum Sommer folgen. Dies darf allerdings keinesfalls zum Entscheidungskriterium werden, denn es ist zu vermuten, dass sonst Projekte ins Spiel kommen, die aufgrund ihrer vergleichsweise schlechten Performance bislang immer wieder zurückgestellt wurden. Vielmehr sind Ausbauvorhaben zu priorisieren, die Engpässe im Bestandsnetz beseitigen. Würde sich der Mitteleinsatz am Bedarf bzw. an Nutzen-Kosten-Kriterien orientieren, käme wahrscheinlich den alten Bundesländern ein größerer Teil aus dem Konjunkturprogramm zugute. Das entspräche zwar nicht dem sonst üblichen landespolitischen Proporzdenken, käme aber dem Grundgedanken einer nachhaltigen Verkehrsinfrastrukturpolitik wesentlich näher.

## Literatur

- Bhatta, S.D. und M.P. Drennan (2003), »The Economic Benefits of Public Investment in Transportation: A Review of Recent Literature«, *Journal of Planning Education and Research* 22, 288–296.
- Bom, P.R.D. und J.E. Lighthart (2008), »How Productive is Public Capital? A Meta-Analysis«, CESifo Working Paper No. 2206 und CentER Discussion Paper No. 2008-10. Tilburg.
- Hartwig, K.-H. und H. Ambrecht (2005), *Volkswirtschaftliche Effekte unterlassener Infrastrukturinvestitionen*, Berlin.
- Romp, W. und J. de Haan (2007), »Public Capital and Economic Growth«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8, Sonderheft, 6–52.



Thomas Bauer\*

## Investitionen in die Infrastruktur helfen in der Finanzkrise

In einer derart dramatischen Krise sind außergewöhnliche Maßnahmen notwendig. Wenn große Teile der Wirtschaft unter dem Vertrauensverlust der Banken zu leiden haben, sie somit entweder keine Kredite bekommen oder diese nur zu verschärften Bedingungen, oder zumindest eine Verschlechterung der Kreditbedingungen befürchten müssen, entfällt Nachfrage in hohem Ausmaß. Dieser Ausfall würde sich sehr schnell und dramatisch zu einer äußerst gefährlichen Spirale nach unten kumulieren. Das muss man zu verhindern versuchen. Einspringen kann derzeit nur der Staat – und er muss es auch.

Entscheidend ist, dass er schnell, massiv und mit den richtigen Maßnahmen reagiert. Investitionen in die Infrastruktur sind mit die besten Maßnahmen, mit denen der Staat Nachfrage schafft, das Vertrauen in die Zukunft wieder herstellen – und zugleich die Wachstumsbedingungen verbessern kann.

Dafür eine hohe Verschuldung in Kauf zu nehmen, ist unvermeidbar und absolut gerechtfertigt, denn nur so können die für die Maßnahmen nötigen Finanzmittel auch schnell bereitgestellt werden. Denn, um ein klassisches Bild zu gebrauchen: Wenn das Haus brennt, muss man es schnellstens löschen, und nicht erst über die anschließende Renovierung nachdenken. Oder, aus einem anderen Blickwinkel: Wenn man eine Volkswirtschaft mit einem Pendel vergleicht, das in normalen Zeiten gewisse Schwingungen aufweist, so muss man übermäßige Ausschläge dieses Pendels in der Krise einzugrenzen versuchen. Aufgabe des Staates ist es, diese Tendenz zum Pendelübermaß in normalen

\* Prof. Thomas Bauer ist der Präsident des Bayerischen Bauindustrieverbandes, Vizepräsident Wirtschaft des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie und Vorstandsvorsitzender der BAUER Aktiengesellschaft, Schrobenhausen.

Zeiten ordnungspolitisch zu regulieren, aber in außergewöhnlichen Zeiten wie derzeit massiv gegenzusteuern.

### **Baurelevante Maßnahmen des Konjunkturprogramms II**

Neben den allgemeinen Maßnahmen, von denen auch Bauunternehmen profitieren (Steuersenkung, Senkung des Krankenversicherungsbeitragssatzes, Qualifizierungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit, Übernahme von Teilen der Sozialversicherungsbeiträge bei Kurzarbeit durch die Bundesagentur für Arbeit), sind für die Bauwirtschaft die geplanten Infrastrukturinvestitionen von herausragendem Interesse.

Der Bund wird seine Investitionen in den Haushaltsjahren 2009 und 2010 um insgesamt 4 Mrd. € erhöhen. Davon sind 2 Mrd. € für Ausbau und Erneuerung von Bundesverkehrswegen (Straßen, Schienen, Wasserstraßen) vorgesehen. Im Durchschnitt dieser drei Verkehrsträger liegt der Anteil der Baumaßnahmen an den Gesamtinvestitionen zwischen 90 und 95%. Darüber hinaus will der Bund 2 Mrd. € in Bauten, Ausrüstungen und Forschung investieren. Hier lässt sich ein Bauanteil derzeit noch nicht einmal ansatzweise ermitteln.

Für das kommunale Investitionsprogramm stellt der Bund 10 Mrd. € zur Verfügung; diese Summe soll von den Ländern und Gemeinden um weitere 3,3 Mrd. € aufgestockt werden. 6,5 Mrd. € der Finanzmittel des Bundes sollen für Investitionen der Länder und Kommunen in Kindergärten, Schulinfrastruktur, Hochschulen sowie Forschung entfallen. Da Länder und Gemeinden bei der Verwendung der Mittel im Rahmen dieser Vorgaben relativ frei sind, kann der Bauanteil nur geschätzt werden; er dürfte aber über 50% liegen.

Bei Schulen und Hochschulen soll besonders die energetische Sanierung vorangetrieben werden. 3,5 Mrd. € des Kommunalprogramms sollen in die Modernisierung der kommunalen Infrastruktur einfließen, vor allem für Krankenhäuser, den Städtebau, die ländliche Infrastruktur und den Lärmschutz an kommunalen Straßen. Auch hier gilt innerhalb der Rahmenbedingungen eine weitgehende Verwendungsfreiheit; der Bauanteil dürfte auch hierbei über 50% liegen.

Die Finanzhilfen des Bundes sollen den Ländern mit Hilfe einer speziellen Verwaltungsvereinbarung zur Verfügung gestellt werden, damit möglichst schnell Vorhaben ausgewählt und Investitionen beschlossen werden können.

Zur Beschleunigung der Verfahren soll auch das Vergaberecht geändert werden. Befristet auf zwei Jahre wird für Bau-

leistungen der Schwellenwert für die beschränkte Ausschreibung auf 1 Mill. € und für die freihändige Vergabe auf 100 000 € festgesetzt.

### **Bewertung der baurelevanten Bestandteile des Konjunkturprogramms**

Die öffentliche Bautätigkeit wird in den Haushaltsjahren 2009 und 2010 durch das zweite Konjunkturprogramm um mindestens 10 Mrd. € zunehmen. Pro Haushaltsjahr wären dies dann 5 Mrd. €. Nach Berechnungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung in Essen werden allein dadurch in der Gesamtwirtschaft gut 100 000 Arbeitsplätze geschaffen bzw. gesichert, davon 56 000 im Baugewerbe.

Wichtig ist, dass die beschlossenen Maßnahmen auch zügig in Bauaufträge umgesetzt werden und nicht erst in der zweiten Jahreshälfte 2009 geballt »auf den Markt kommen«. Angesichts der besonderen Lage und der vorgesehenen Befristung auf zwei Jahre befürwortet die Bauindustrie die Vereinfachung des Vergaberechts, denn sie kann mit dazu beitragen, die vorgesehenen Investitionen schnell auf den Markt zu bringen. Allerdings müssen die öffentlichen Auftraggeber diesen neuen Handlungsspielraum nun auch nutzen, um durch schnelle Ausschreibung und Vergabe die Bauaufträge auch zu platzieren.

Eine generelle Aufweichung des Vergaberechtes ist dagegen nicht im Interesse der Bauindustrie. Die VOB (Verdingungsordnung Bauleistungen) hat sich bewährt als Bollwerk gegen Manipulation und Korruption. Ohne sie drohten Diskriminierung und Intransparenz.

### **Chance auf Stabilisierung der Bauwirtschaft**

Das Konjunkturprogramm II bietet (als Ergänzung zum bereits beschlossenen Konjunkturprogramm I) die Chance, 2009 und 2010 Produktion und Beschäftigung in der deutschen Bauwirtschaft zu stabilisieren und die erwarteten Rückgänge speziell im Wirtschaftsbau und im Wohnungsbau zu einem erheblichen Teil zu kompensieren. Während von den zusätzlichen Investitionen in die Bundesverkehrswege vor allem Mittelständler und größere Baufirmen profitieren werden, sorgt das nun vorgesehene kommunale Infrastrukturprogramm auch für einen deutlichen Nachfrageschub bei den kleineren Baufirmen. Diese Firmen werden zudem im Bereich der energetischen Sanierung einen erheblichen Nachfrageausgleich erhalten.

### **Aber danach droht wieder eine Nachfragerücke**

So notwendig und richtig die beschlossenen Maßnahmen zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und zum Abbau des



kommunalen Investitionsstaus auch sind: Es besteht die Gefahr, dass ab dem Haushaltsjahr 2011 die öffentliche Bau nachfrage nach Auslaufen der Programme drastisch einbricht, mit allen negativen Konsequenzen für Produktion und Beschäftigung in der Bauwirtschaft. Eine bedarfsgerechte Dotierung der öffentlichen Investitionshaushalte auch ab 2011 muss daher weiterhin auf der politischen Agenda ganz oben stehen.

### **Investitionen in die Infrastruktur verbinden Konjunktur- und Wachstumswirkungen**

Neben diesem »Krisenlöschmotiv« spricht der immense Bedarf für deutlich und vor allem dauerhaft höhere Infrastrukturinvestitionen des Staates. So hat sich bei den Bundesverkehrswegen allein aufgrund unzureichender Erhaltungs- und Sanierungsinvestitionen ein Sanierungsdefizit von über 300 Mrd. € aufkumuliert (Berechnungen des DIW mit Daten des Bundesverkehrsministeriums). Nichtstun ist hier nicht nur fahrlässig, weil Schäden an Verkehrswegen ein Sicherheitsrisiko sind. Es ist verantwortungslos, weil damit der Verfall volkswirtschaftlichen Vermögens zugelassen wird, ein Verstoß gegen das Nachhaltigkeitsgebot. Und zudem ist Nichtstun das Gegenteil von »Sparen«, denn Zögern und Abwarten bringt erhöhte Folgekosten, ebenfalls ein Verstoß gegen das Gebot nachhaltig zu handeln. Diese Kostenersparnis durch sofortiges Handeln muss man den Finanzierungskosten gegenüberstellen.

### **Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland**

Darüber hinaus müssen wir auch deswegen mehr in unsere Infrastruktur investieren, weil nur so der zukünftig höhere Bedarf befriedigt werden kann. Das gilt insbesondere für unsere Verkehrsinfrastruktur. Fast fünf Jahre ist Europa seit der EU-Osterweiterung am 1. Mai 2004 wieder ein einheitlicher Wirtschaftsraum, ein Verkehrsraum ist es noch nicht. Unsere Verkehrsinfrastruktur ist in Deutschland immer noch zu wenig in Ost-West-Richtung ausgebaut – weder unsere Fernstraßen noch unsere Schieneninfrastruktur. Speziell das Bahnnetz ist in Deutschland unterentwickelt, das Bestandsnetz teilweise sogar in einem schlechten Zustand. Langsamfahrstellen kosten Zeit und Energie (zum Abbremsen und nachher zum Beschleunigen), Tunnels mit zu kleinen Lichtraumprofilen verursachen zeit- und kostenaufwändige Umwege.

Rund um Deutschland sind Hochgeschwindigkeitsbahnnetze entstanden für den schnellen Personenverkehr, in Frankreich sind zudem Güter-TGVs mit über 250 km/h geplant. Und was haben wir? In Bayern gibt es eine einzige Hochgeschwindigkeitsstrecke zwischen München und Nürnberg. Sie wird hervorragend angenommen, aber ei-

ne einzige Strecke dieser Art reicht eben nicht. Wir brauchen mehr Hochgeschwindigkeitsstrecken innerhalb Deutschlands und zur Vernetzung mit den neuen Kraftzentren in Mitteleuropa.

Einen hohen Investitionsbedarf gibt es auch im Schienengüterverkehr. Dieser wäre in der Lage, 90% der Containertransporte zwischen den Nordseehäfen und Bayern zu bewerkstelligen – statt derzeit 50%. Das würde täglich 17 zusätzliche Güterzüge erfordern (mit einer Länge von jeweils 500 m).

### **Den Donauausbau vollenden**

In Bayern sollte endlich der Ausbau der Donau zwischen Straubing und Vilshofen vollendet werden. Wenn dieses restliche 69 km lange Teilstück der 750 km langen Main-Donau-Wasserstraße, die ein wichtiger Teil der Verbindung Nordsee – Schwarzes Meer darstellt, ausgebaut ist, wäre die Donau in der Lage, die Transportkapazität einer vierspurigen Autobahn zu übernehmen; kostengünstiger und umweltfreundlicher als Straße und Schiene. Die Ausbaurkosten einschließlich Hochwasserschutzmaßnahmen liegen selbst für die vom Bauaufwand her aufwändigste Variante D2 deutlich unter 1 Mrd. €.

Derartige Maßnahmen können sehr gut zum nachhaltigen Aufbau des Vertrauens in unsere Zukunft, in den Wirtschaftsstandort Deutschland beitragen. Als Zeichen für unseren Mut zur Zukunft!

### **Vorratsplanung als Vorsorge für künftige Krisen**

Jetzt müssen alle bereits fertig geplanten und mit Baurecht versehenen Projekte realisiert werden. In Bayern hat die Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern immer einen solchen Planungsvorrat in Höhe von rund 750 Mill. €. Aus diesem Planungsschatz kann man jetzt schöpfen. Zu wünschen wäre, dass auch andere Infrastrukturverantwortliche – ich denke da an die Deutsche Bahn AG als Verantwortliche für das Schienennetz – an die Kommunen als Verantwortliche für das unmittelbare Lebensumfeld der Bürger, künftig ebenfalls rechtzeitig und ausreichend Vorratsplanung betreiben.

### **Künftig die Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigen**

Damit Bauvorhaben künftig schneller umgesetzt werden können, schlägt die Bayerische Bauindustrie zur weiteren Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren vor: Erstens, den Wegfall des Raumordnungsverfahrens

zugunsten der landesplanerischen Stellungnahme im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens (Zeitersparnis: drei bis vier Jahre). Zweitens, die verstärkte Anwendung der Plan genehmigung anstelle des Planfeststellungsverfahrens (Halbierung der Bearbeitungszeit) und drittens, die Einführung von Schwellenwerten und Kriterien für die Pflicht zur Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen (Zeitersparnis: bis zu einem Jahr).

### In der Krise Zeichen des Mutes setzen

Jede Krise bietet Chancen. Die Chance dieser Krise ist, dass wir den Wert der Realwirtschaft und insbesondere des Baus wieder erkennen – als Fundament einer Volkswirtschaft, als Voraussetzung dafür, dass Deutschland weiterhin ein wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstandort und Arbeitsmarkt bleibt.

Dafür müssen wir dann aber auch bereit sein, nachhaltig mehr Bauinvestitionen zu tätigen und dafür die öffentlichen Bauhaushalte besser auszustatten. Eine Mindestinvestitionsquote von 15% in allen öffentlichen Haushalten sollte das Ziel sein.



Busso Grabow\*

### Kommunale Infrastruktur: Nur mit Bedacht investieren bringt auch nachhaltige Effekte

#### Kommunale Komponenten im Konjunkturpaket II

In den Kommunen war die Enttäuschung groß, als am 5. November 2008 das erste Konjunkturpaket der Bundesregierung »Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung« verkündet wurde. Von den beabsichtigten Maßnahmen der Bundesregierung, in den Jahren 2009 und 2010 Investitionen und Aufträge von Unternehmen, privaten Haushalten und Kommunen in einer Größenordnung von rund 50 Mrd. € zu fördern, kommen gerade einmal 4 Mrd. € in den Kommunen an (vor allem für CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierung und über Infrastrukturkreditprogramme der KfW für strukturschwache Kommunen). Und besonders pikant: Die Kommunen tragen u.a. durch steuerliche Einbußen zur Finanzierung des Gesamtpakets selbst rund 4 Mrd. € bei. Und dies alles vor dem Hintergrund, dass seit Jahren der große Investitionsrückstand auf kommunaler Ebene bekannt ist und durch die jüngste Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) zum kommunalen Investitionsbedarf (vgl. Reidenbach et al. 2008) durch Zahlen untermauert wurde.

Nicht zuletzt durch die Diskussion der überzeugenden Zahlen und die Argumentationslinien in dieser Studie wurde mit dem Konjunkturpaket II nachgebessert. Es hat im Gegensatz zum ersten Paket eine stärkere kommunale Komponente. Damit kommen deutlich mehr Mittel auch dort an, wo sie für Menschen und Wirtschaft durch Verbesserungen im direkten Lebens- und Standortumfeld spürbar werden.

Der Umfang dieses Investitionsprogramms im Konjunkturpaket II beträgt 13,3 Mrd. €, von denen die Länder 25% als

\* Dr. Busso Grabow ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin.

Kofinanzierung übernehmen. Davon gehen allerdings die Mittel ab, die in die Hochschulen und Krankenhäuser in nicht-kommunaler Trägerschaft gehen – bleibt ein Betrag von etwa 11 bis 12 Mrd. € für die Kommunen, der nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel auf die Länder verteilt wird. Von den 13,3 Mrd. € des Investitionsprogramms sollen auf den Schwerpunkt Bildung 65% entfallen, der Rest ist für weitere Maßnahmen zur Modernisierung der Infrastruktur vorgesehen.

In der Difu-Studie zum kommunalen Investitionsbedarf wurde ein Szenario vorgestellt, wie aus Sicht der Autoren der kommunale Investitionsstau bis zum Jahr 2020 aufgelöst werden könnte. Zu dem Gesamtpaket an strategischen Maßnahmen und Finanzierungsinstrumenten, die dazu erforderlich seien, gehörte die Forderung nach einem Beitrag durch Zuweisungen und Fördermittel von Bund, Ländern und der EU in Höhe von 12,5 Mrd. €, möglichst bereitgestellt in den Jahren ab 2009. Das Konjunkturprogramm der Bundesregierung ist damit zumindest in dieser Hinsicht beinahe eine Punktlandung.

### Investitionsrückstand: Die Sachlage

In der Difu-Studie wurde für die Jahre 2006 bis 2020 ein kommunaler Investitionsbedarf von insgesamt 704 Mrd. € ermittelt. Dies entspricht jährlichen Investitionen in Höhe von etwa 47 Mrd. €. Im Vergleich: 2005 wurde ein Investitionsvolumen von rund 40 Mrd. € erreicht. Diese Zahlen umfassen nicht nur den Investitionsbedarf der Kommunen selbst, sondern auch den der kommunalen Unternehmen, die in den vergangenen Jahren jeweils etwa zur Hälfte die kommunalen Investitionen getätigt haben.

Im Laufe der vergangenen Jahre hat sich ein Investitionsstau in Höhe von etwa 75 Mrd. € angesammelt. Vor allem bei den Straßen (Nachholbedarf von 30,9 Mrd. €), den Schulen (6,0 Mrd. €) und den Sportstätten (4,4 Mrd. €) besteht ein großer Investitionsrückstand.

Der jährliche Erweiterungs- und Ersatzbedarf könnte weitgehend abgedeckt werden, wenn das Investitionsniveau der Kommunen und ihrer Unternehmen des Jahres 2007 in etwa gehalten werden könnte. Allerdings sind hier gewisse Zweifel angebracht: Die aktuelle Konjunkturkrise wird auch zu einer neuerlichen Verengung der kommunalen Investitionsspielräume führen.

Schulen gehören zu den Bereichen, in denen besonders viel investiert werden muss. Hier sind zur Sanierung und Aufrechterhaltung einer angemessenen Qualität der Infrastruktur bis zum Jahr 2020 Investitionen in Höhe von 78,5 Mrd. € erforderlich. Auf die kommunalen Schulen entfallen davon 73 Mrd. €, der Rest betrifft Einrichtungen an-

derer Träger. Allein für die erforderliche Erneuerung vorhandener Schulgebäude und deren Ausrüstung (Ersatzbedarf) sind Investitionen in Höhe von 28,5 Mrd. € in den alten Bundesländern bzw. 6,6 Mrd. € in den neuen Bundesländern notwendig. Daneben sind umfangreiche Maßnahmen für die Erweiterung der IT-Ausstattung, für die energetische Gebäudesanierung oder auch im Zusammenhang mit der Anpassung der Schulgebäude an die Anforderungen von Ganztagschulen erforderlich. Der Erweiterungsbedarf wurde für die alten Bundesländer auf 32,3 Mrd. € und für die neuen Bundesländer auf 5,2 Mrd. € geschätzt. Er ergibt sich nicht aus wachsenden Schülerzahlen – diesen gehen teilweise sogar deutlich zurück, sondern ist vielmehr notwendig, weil die vorhandenen Gebäude häufig nicht den wachsenden Anforderungen an moderne Bildungseinrichtungen gerecht werden. Beim Schnüren des Konjunkturpakets II wurde der Schulbereich auch als wichtiger Schwerpunkt erkannt.

### Folgen des Investitionsstaus

Zugespitzt könnte man sagen, dass die Finanzmarktkrise mit der Folge des massiven konjunkturellen Einbruchs den teilweise kritischen Zustand der öffentlichen und vor allem der kommunalen Infrastruktur erst ins Blickfeld der Diskussion auf Bundesebene gebracht hat. In der Suche nach Möglichkeiten, den konjunkturellen Abschwung zu bremsen, war das Investitionsprogramm einer der wenigen Punkte – im Gegensatz etwa zur »Abwrackprämie« oder die steuerlichen Maßnahmen –, bei dem quer durch die Fraktionen und Interessengruppen und auch bei den Wirtschaftsweisen (vgl. Sachverständigenrat 2008, 254 ff.) schnell Zustimmung gefunden wurde.

Dies liegt schlicht daran, dass der Investitionsstau für alle spürbare Folgen zeitigt. So führen Vernachlässigungen bei Unterhalt und Erneuerung der Infrastruktur zu stärkerem Verschleiß und wesentlich früherem Ersatzbedarf. Damit steigen langfristig die Kosten. Darüber hinaus löst ein Defizit an öffentlichem Sachkapital als Folge der Abnahme öffentlicher Investitionstätigkeit einen Rückgang des Produktivitätswachstums aus. Durch ein zu geringes Investitionsniveau kommt es auch zu Gefährdungen der Nutzer beispielsweise bei kommunalen Straßen. Nicht gepflegte Straßen und Gehwege bringen für Verkehrsteilnehmer erhebliche zusätzliche Gefahren mit sich. Um bei diesem Beispiel zu bleiben: Schlechte Straßen führen auch dazu, dass z.B. die Betriebskosten der Autos erheblich ansteigen. Erhöhte »Staukosten« können auf das Fehlen von Investitionen in den Ausbau der Straßeninfrastruktur zurückzuführen sein. Weitere externe Effekte wie Umweltkosten sind ebenfalls zu berücksichtigen. Neben diesen unmittelbaren Effekten wirken sich unterlassene Investitionen auch auf den »Outcome« kommunaler Aufgabenwahrnehmung, z.B. die Gesundheitsversorgung oder den Bildungserfolg, aus.

Am Bildungsbereich wird besonders deutlich, dass die Folgewirkungen unterlassener Investitionen nicht nur monetäre bzw. ökonomische Folgen haben, sondern auch weitergehende Wirkungen z.B. auf den Bildungserfolg zeitigen können. So besteht beispielsweise zwischen dem Zustand eines Schulgebäudes und der schulischen Leistung der Schülerinnen und Schüler ein deutlicher Zusammenhang. Dabei kommt es nicht nur auf den baulichen Zustand an, sondern auch auf den Zuschnitt der Klassenräume, den Lärmpegel, die Raumtemperatur etc. Die Bedingungen der schulischen Einrichtungen haben nach vorliegenden Studien aus den USA (vgl. z.B. Branham 2002; Lawrence 2003; Sutherland und Lubman 2001) einen wichtigen Einfluss auf die Leistungen der Schülerschaft und die Effektivität der Lehrkräfte. Gerade in älteren Gebäuden treten damit Probleme auf, so dass statistisch gesehen das Alter des Schulgebäudes einen guten Hinweis auf dessen Qualität gibt. Die Leistungen der Schülerschaft in gepflegten und gut ausgestatteten Schulgebäuden lagen in den meisten untersuchten Fällen über den schulischen Leistungen von Schülerinnen und Schülern in problematischen Schulgebäuden, unabhängig von der Sozialstruktur und anderen Faktoren.

### **Schwerpunkte setzen, Verpuffen der Mittel vermeiden**

Kaum war das kommunale Investitionsprogramm angekündigt, wurde in den Städten, Kreisen und Gemeinden von allen Seiten Begehren laut, dass die Mittel gerade in diesem oder jenem Bereich mit besonderem Vorrang eingesetzt werden sollten – die Bedarfsmeldungen reichen von der »Tourismusförderung« über »neue Schwimmhallen« bis zur »Grundsanierung von Schulen«. Sollen die Wirkungen des Pakets von Bund und Ländern tatsächlich konjunkturell stabilisierend und nachhaltig sein, dann muss man sich klar sein, dass es sich nicht um ein Wunschkonzert handelt, sondern dass ganz gezielt investiert werden muss.

Abgesehen von der zweifellos sinnvollen Rahmensetzung, dass 65% der Mittel in den Bildungsbereich fließen sollen, ist es vernünftig, zu allererst auf Maßnahmen zu setzen,

- die sich selbst möglichst kurzfristig refinanzieren und für die bisher nur die Anschubfinanzierung fehlte (z.B. energetische Sanierung),
- die schnell umsetzbar sind oder die vorgezogen werden können,
- die keine wesentlichen Folgekosten auslösen,
- die in Bereichen angesiedelt sind, in denen der Investitionsstau und Investitionsbedarf besonders hoch ist (vgl. oben),

- die in engem Zusammenhang mit anderen ausgewiesenen politischen Prioritäten stehen (z.B. Klimaschutz, Integration und Sicherung von Arbeitsplätzen) oder,
- die die sozialen Folgen des Abschwungs auffangen, z.B. Infrastrukturmaßnahmen in sozial benachteiligten Quartieren.

Eine Kombination von Effekten etwa im Bildungsbereich und beim Klimaschutz ist besonders zielführend. In dem gesamten geschätzten Erweiterungsbedarf von 218 Mrd. € bis zum Jahr 2020 (vgl. Reidenbach et al. 2008) sind beispielsweise notwendige energetische Sanierungen enthalten, die alleine für Sportstätten und Schulen zusammen 4,4 Mrd. € ausmachen.

Allerdings sollten Erfahrungen aus den Jahren 2006 und 2007, in denen seit langen Jahren auf kommunaler Ebene wieder mehr investiert werden konnte, die Zuwächse aber in erster Linie durch die Preissteigerungen der Bauindustrie und des Baugewerbes »aufgefressen« wurden, beachtet werden. Es ist davon auszugehen, dass die Bauindustrie vom wirtschaftlichen Abschwung nur begrenzt betroffen sein wird und derzeit im Wesentlichen volle Auftragsbücher hat. Das heißt, dass man auch verstärkt an Investitionen in die Ausstattung (z.B. IT-Ausstattung) und gegebenenfalls an Unterhaltungsmaßnahmen denken muss.

### **Notwendige Flankierung durch andere Maßnahmen und Rahmensetzungen**

Die erwünschten Effekte des Konjunkturpakets im investiven Bereich treten nur dann ein, wenn einerseits die Rahmenbedingungen von Seiten des Bundes und der Länder in der Umsetzung des Förderprogramms richtig gesetzt werden, und wenn andererseits die Kommunen selbst flankierende Maßnahmen ergreifen können.

Zunächst einmal ist zu hoffen, dass mit der konkretisierenden Verwaltungsvereinbarung zum kommunalen Investitionsprogramm, wie sie im Beschluss der Bundesregierung zu Ende Januar angekündigt ist, tatsächlich ein Instrument geschaffen wird, mit dem die Länder die Mittel schnell, flexibel und unbürokratisch an die Kommunen weiterreichen können. Ziel muss es auch sein, gerade finanzschwachen Kommunen wirksam helfen zu können. Beispielsweise muss es für Kommunen in Haushaltsnotlage möglich sein, fast oder gänzlich ohne Eigenanteile – die dann ebenfalls Bund und Länder übernehmen müssen – Investitionen finanzieren zu können. Es sollte auch geprüft werden, ob für finanzschwache Kommunen nicht flankierend KfW-Kreditprogramme mit tilgungsfreien Zeiten und Zinsreduzierungen aufgelegt werden.

Entscheidend für den Erfolg des Pakets wird weiterhin sein, dass nicht nur Investitionen im streng haushaltsrechtlichen



Sinne möglich sind, sondern beispielsweise auch Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen, die zu den laufenden Ausgaben zu rechnen sind (aber investiven Charakter haben), gefördert werden können. Gerade solche Maßnahmen sind schnell umsetzbar, haben damit auch schnelle Wirkungen auf die Konjunktur und kommen besonders der mittelständischen Wirtschaft und dem Handwerk zugute.

Zu begrüßen ist, dass im Konjunkturpaket Vereinfachungen bei der Vergabe vorgesehen sind, wie etwa die Erhöhung der Schwellenwerte für beschränkte Ausschreibungen und die freihändige Vergabe. Gleichzeitig hat die EU-Kommission einer Beschleunigung der Vergabeverfahren zugestimmt, um die Mitgliedstaaten durch die Möglichkeit einer raschen Ausführung großer öffentlicher Investitionsprojekte zu unterstützen. Zu prüfen und gegebenenfalls auch gegenzusteuern ist allerdings, wenn als Folge der Verdacht auf überhöhte Preise entsteht.

Angenommen alle Rahmenseetzungen führen zu den erwünschten Effekten, werden mit den Mitteln von Bund und Ländern aus den beiden Konjunkturpaketen bis zu 15 Mrd. € zur Milderung des Investitionsrückstands investiert. Wie vorne ausgeführt, steht dem ein aktueller Investitionsrückstand in Höhe von 75 Mrd. € gegenüber (nicht gerechnet die Erweiterungs- und Ersatzbedarfe der nächsten Jahre). Daraus wird schnell deutlich, dass eine Reihe von flankierenden Maßnahmen von Bund, Ländern und vor allem von Seiten der Kommunen notwendig ist, um mehr als das aktuell Notwendige zu tun.

Handlungsansätze, wie sie in der Difu-Studie (Reidenbach et al. 2008) vorgeschlagen sind, liegen in drei Bereichen:

- die verstärkte strategische Ausrichtung des Investitionsmanagements unter Anwendung des Lebenszyklusansatzes und im Einsatz Kosten minimierender Unterhaltungsstrategien,
- die intelligente Finanzierung der Investitionen, zu denen auch der Einsatz von Fremdfinanzierungsmodellen wie beispielsweise das Contracting, gehört, welches unter Umständen ganz ohne Kapitaleinsatz seitens der Kommunen auskommen kann und
- der vorsichtige Ausbau von Public-Private-Partnership-Projekten (PPP) als integrierter Strategie- und Finanzierungsansatz in ausgewählten Infrastrukturbereichen, etwa bei Schulen oder im Bereich Sport/Freizeit/Tourismus (dies allerdings nur, wenn die Vorprüfungen zu belastbaren Wirtschaftlichkeitsvorteilen kommen).

### Langfristig wirksame Effekte und Nachhaltigkeit der Maßnahmen

Das Konjunkturpaket ist unter dem Druck geschnürt worden, Maßnahmen zu initiieren und zu fördern, die möglichst

kurzfristig stabilisierend auf die Volkswirtschaft wirken. Gerade deswegen ist darauf zu achten, dass die mittel- und langfristigen Effekte der Maßnahmen in der Prioritätensetzung nicht vernachlässigt werden.

Zunächst einmal gilt, dass die jetzt gesetzten positiven Signale in der Absicht, Infrastrukturdefizite zu mildern, auch stabilisierende Effekte auf die Volkswirtschaft haben, selbst wenn die Mittel nicht in Kürze abfließen – sie wirken »stimmungsaufhellend«. Wenn es sich allerdings nach 2010 erweisen sollte, dass Investitionen »nur« vorgezogen wurden, aber auf mittlere Sicht der Investitionsrückstand nicht nachhaltig abgebaut wird, ist wenig gewonnen.

Wenn mit den richtigen Prioritäten investiert wird und Anreizmechanismen geschaffen werden, Maßnahmen zu realisieren, die mittel- und langfristig besonders positive Wirkungen zeigen, dann kann die zusätzliche Schuldenlast durch das Konjunkturprogramm schneller abgetragen werden als derzeit vorausgesehen wird. In mittlerer und längerer Frist sind erhebliche Einsparungen möglich, wenn durch intelligente Investitionen die Kosten der Flickschusterei und der Feuerwehreinsätze an der Infrastruktur oder durch energetische Sanierungen Heizkosten drastisch reduziert werden.

Über die volkswirtschaftlichen Effekte hinaus wird – wenn richtige Schwerpunkte gesetzt werden, die Rahmenseetzungen stimmen und die Maßnahmen durch andere Handlungsansätze flankiert werden – nicht nur ein Beitrag zur konjunkturellen Stabilisierung geleistet. Darüber hinaus werden langfristig positive Wirkungen für viele Bereiche des Gemeinwohls erzielt – von der Bildung bis Aufwertung des Lebensumfeldes –, die eine nachhaltige und für kommende Generationen bedeutsame Verbesserung der Infrastruktur in Deutschland mit sich bringen.

### Literatur

- Branham, D. (2002), *The Wise Man Builds His House Upon the Rock: The Effects of Inadequate School Infrastructure on Student Performance*, Houston.
- Lawrence, B.K. (2003), *Save a Penny, Loose a school: The real cost of deferred maintenance*, Washington D.C.
- Reidenbach, M. et al. (2008), *Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien*, Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 4, Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2008), *Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken*, Jahresgutachten 2008/2009, [http://www.sachverstaendigenrat.org/download/gutachten/ga08\\_ges.pdf](http://www.sachverstaendigenrat.org/download/gutachten/ga08_ges.pdf).
- Sutherland, L.C. und D. Lubman (2001), *The Impact of Classroom Acoustics on Scholastic Achievement*, <http://www.nonoise.org/quietnet/qc/ICA2001.htm>.