

# Vom Konjunkturpaket II zum Abbau des Investitionsrückstandes



Univ.-Prof. Dr.-Ing.  
Klaus J. Beckmann



Dr. rer. pol. Busso Grabow

## Kommunale Infrastruktur und Investitionsbedarf

Die Schwierigkeiten der Städte und Gemeinden, eine ausreichende Infrastruktur bereit zu stellen, zu erhalten und zu betreiben, sind bekannt. Sie werden bei Haushaltsberatungen, bei der Aufstellung kommunaler Investitionsprogramme und der Vorbereitung der mittelfristigen Finanzplanung deutlich. Dies gilt vor allem für Städte, die der Haushaltssicherung unterliegen.

Klagen über mangelhaften Erhalt von Schulen, kommunalen Verwaltungsgebäuden, Kindergärten oder Straßen steht der Vorwurf unzureichender Finanzausstattung der Städte und Gemeinden sowie der nicht voll kompensierten Lastenübertragungen durch Bund und Länder auf die Gemeinden (z.B. bei der Kleinkinderbetreuung) gegenüber.

Dabei steht Infrastruktur nicht nur für die Lebensqualität, sie ist auch eine öffentliche Vorleistung zur Sicherung von Standortqualitäten für Wohnen, Handel, Gewerbe und Industrie. Vernachlässigung der Infrastruktur führt zu überproportional steigendem Verschleiß und zu frühzeitigem Ersatzbedarf. Dadurch steigen nicht nur Kosten, es sinken auch die Leistungsqualitäten in Bildung, Ausbildung, Gesundheit, Betreuung, Produktion und damit das Produktivitätswachstum. Marode Straßen und Brücken mit Gewichtsbegrenzungen bergen zusätzliche Gefahren; Umwegfahrten und Verkehrsstaus belasten Fahrzeugnutzer und Umwelt. Besonders eindrucksvoll ist die Abhängigkeit des Lernerfolgs von der Qualität der Schulgebäude (Raumklima, Flächenbereitstellung, optische Qualitäten usw.) nachgewiesen (vgl. Branham 2002, Lawrence 2003).

Die Difu-Schätzungen (Reidenbach u. a. 2008) des kommunalen Investitionsrückstands zeigen einen Nachholbedarf von insgesamt 75 Mrd. Euro (Bezugsjahr 2007). Grundlage ist eine Schätzung des kommunalen Investitionsbedarfs in Höhe von 704 Mrd. Euro für den Zeitraum 2006 bis 2020, also eines jährlichen Investitionsbedarfs von 47 Mrd. Euro, dem 2005 beispielsweise nur 40 Mrd. Euro an getätigten Investitionen

gegenüber standen. Hierbei ist nicht nur der Investitionsbedarf der Kommunen („Kämmerhaushalte“), sondern auch der der kommunalen Unternehmen einbezogen, die jeweils etwa die Hälfte ausmachen. Der Investitionsstau (Nachholbedarf) ist besonders hoch bei den kommunalen Straßen (30,9 Mrd. Euro), den Schulen (6,0 Mrd. Euro) und den Sportstätten (4,4 Mrd. Euro).

Schulen weisen bis 2020 den höchsten Investitionsbedarf mit 78,5 Mrd. Euro zur Sanierung und Aufrechterhaltung einer angemessenen Qualität auf. Allein für die Erneuerung vorhandener Schulgebäude sowie deren Ausrüstung (Ersatzbedarf) sind Investitionen in Höhe von 28,5 Mrd. Euro in den alten Bundesländern und 6,6 Mrd. Euro in den neuen Bundesländern bereitzustellen. Der Erweiterungsbedarf aus veränderten Anforderungen an die Schulgebäude (z.B. für Mensen und Arbeitsräume für den Ganztagsunterricht) wurde für die alten Bundesländer mit 32,3 Mrd. Euro, für die neuen Bundesländer mit 5,2 Mrd. Euro geschätzt.

## Konjunkturprogramm als Chance?

Zunächst war die Enttäuschung in den Gemeinden groß, als das Konjunkturpaket I im Gesamtumfang von 50 Mrd. Euro nur vier Mrd. Euro für die Kommunen – insbesondere für CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierung und als Infrastrukturkreditprogramm der KfW für strukturschwache Gemeinden – vorsah, die durch steuerliche Einbußen zur Finanzierung des Gesamtpaket weitgehend wieder „aufgefressen“ werden. Dann richtete sich die Hoffnung auf das Konjunkturpaket II mit einem Investitionsprogramm von 13,3 Mrd. Euro (mit 25 Prozent Länderanteil). Darin ist für Gemeinden ein Betrag von ca. zehn Mrd. Euro vorgesehen, da die Mittel für Kliniken und Hochschulen, die nicht in kommunaler Trägerschaft stehen, bei den Ländern verbleiben.

Diese Größenordnung von etwa zehn Mrd. Euro stimmt in etwa mit dem Bedarf überein, der in der Difu-Studie in einem Szenario als notwendige Zuweisungen und Fördermittel von Bund, Ländern oder der EU an die Gemeinden für erforderlich erachtet wurde

(12,5 Mrd. Euro) – dies allerdings unter der Voraussetzung, dass eine Gesamtstrategie von Maßnahmen und Finanzierungsinstrumenten eingesetzt wird. Da diese Voraussetzungen – wie ein strategisches Investitionsmanagement, veränderte Kostenanlastungen usw. – allerdings nicht erfüllt sind, bleibt es nur eine rechnerische, aber keine tatsächliche „Punktlandung“ des Konjunkturprogramms II.

Unter konjunkturellen Gesichtspunkten und den erhofften Wirkungen auf Gesamtwirtschaft und Arbeitsmarkt ist eine zügige und flexible Umsetzung der Mittel des Konjunkturprogramms unabdingbare Voraussetzung. Insofern sind alle Verteilprogramme, die vereinfachte Verteilmechanismen nach Einwohnerzahl, Flächenmaßstab und/oder zentralörtlichen Funktionen – z. B. in Anlehnung an Schlüsselzuweisungen – zugrunde legen, pragmatisch. Vorschläge und Ansätze zu differenzierten Verteilungskriterien wären eher theoretischer und hinsichtlich der Zügelungsanforderungen kontraproduktiver Natur.

Die nach Artikel 104 b verfassungsrechtlich gebotene Ausklammerung von Leistungsbereichen, in denen der Bund keine Gesetzgebungskompetenz hat, ist zwar nachvollziehbar, berücksichtigt aber nicht die Bedarfssituation der Städte und Gemeinden. So ist etwa der Mitteleinsatz für den kommunalen Straßenbau und den Bau sowie die Erhaltung von Anlagen des – insbesondere schienengebundenen – ÖPNV ausgeschlossen. Eine Tatsache, die dem Investitionsbedarf der Städte und Gemeinden bis 2020 mit 161,6 Mrd. Euro für den kommunalen Straßenbau und mit 38,4 Mrd. Euro für den öffentlichen Personennahverkehr – mit einem Ersatz- und Nachholbedarf von 73,4 Mrd. Euro für den kommunalen Straßenbau und 29,2 Mrd. Euro für den öffentlichen Personennahverkehr – nicht entspricht.

Die stärkere Fokussierung des Konjunkturpakets II auf hochbau- und gebäudeenergetische Maßnahmen dient dem Bildungsbereich, den Bereichen der Kinderbetreuung, der Verwaltung und den Krankenhäusern, führt dort aber wegen der zeitlichen Massierung der Nachfrage nach gleichen oder ähnlichen Bauleistungen möglicherweise zum Ansteigen der Baupreise. Dies würde bedeuten, dass mit gleichen Mittelvolumina wegen der steigenden spezifischen Preise („Einheitspreise“) weniger Bauleistungen erbracht werden könnten.

Abgesehen von der zweifellos sinnvollen Rahmensetzung, die besagt, dass 65 Prozent der Mittel in den Bildungsbereich fließen

sollen, ist es vernünftig, zuallererst auf Maßnahmen zu setzen (Grabow 2009),

- „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,
- 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.“

### **Strategische Steuerung als hilfreiche Vorarbeiten**

Für Städte und Gemeinden, in denen qualifizierte Vorarbeiten vorliegen, ergeben sich die größten Chancen für eine dringlichkeitsorientierte Mittelverwendung. Diese sind insbesondere dann zu unterstellen, wenn kontinuierliche und prioritätenorientierte Programmplanungen für Ausbau/Neubau, Umbau, Erneuerung beispielsweise der Schulen – insbesondere auch unter energetischen Gesichtspunkten – erarbeitet und für prioritäre Projekte in Objektplanungen umgesetzt worden sind. In diesen Fällen können Zufälligkeiten der Projektauswahl – zum Teil auch in ihrer Beeinflussung durch Interessenlagen und kurzfristige (parteipolitische) Interessendurchsetzungen – eher vermieden und damit ein hoher betriebs- und volkswirtschaftlicher Ertrag für die Städte erzielt werden. Grundsätzlich ist die politische Schwerpunktsetzung auf Maßnahmen der Bildungs- und Gesundheitsbereiche legitim und zukunftsorientiert – allerdings unter der Voraussetzung fundierter, abgewogener Programmplanungen und weitgehender Konstanz der Baupreise. Dies ist jedoch nur dann zu unterstellen, wenn gleichzeitig die Nachfrage nach Bauleistungen aus dem Wirtschaftsbereich (Industrie, Gewerbe, Handel) wie auch des Wohnungsbaus aus konjunkturellen Gründen deutlich zurückgeht.

### **... und danach?**

Das Konjunkturpaket II setzt voraus, dass die bereitgestellten Mittel in den Jahren 2009 und 2010 – davon mehr als 50 Prozent in 2009 – verausgabt und ausschließlich für zusätzliche Projekte eingesetzt werden, die noch nicht begonnen und in die Haushalts-

### **Tipps zum Weiterlesen**

- Branham, David (2002): *The Wise Man Builds His House Upon the Rock: The Effects of Inadequate School Infrastructure on Student Performance*, Houston.
- Grabow, Busso (2009): *Kommunale Infrastruktur: Nur mit Bedacht investieren bringt auch nachhaltige Effekte*, Ifo-Schnelldienst 2/09.
- Lawrence, Barbara Kent (2003): *Save a Penny, Loose a School: The Real Cost of Deferred Maintenance*, Washington D.C.
- Reidenbach, Michael, u.a. (2008): *Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien*, Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 4.

Univ.-Prof.  
Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann  
Telefon: 030/39001-214  
E-Mail: beckmann@difu.de

Dr. rer. pol. Busso Grabow  
Telefon: 030/39001-248  
E-Mail: grabow@difu.de

planungen eingestellt worden sind. Wird unterstellt, dass keine weiteren Programme zur konjunkturellen Stabilisierung aufgelegt werden und somit die Verteilung der Mittel auf die Ressorts im mehrjährigen Betrachtungshorizont unverändert bleibt, so ist zu erwarten, dass nach Abschluss des Konjunkturpakets II die eingesetzten Mittel bei allen Beteiligten auch wieder sektoral eingespargt werden. Dies würde bedeuten, dass zwar sektoral der Nachholbedarf konzentriert und vorgezogen abgebaut worden wäre, aber nachfolgend wieder kumulieren würde. Refinanzierungserfordernisse und verstärkte Bevorzugungen zurückgestellter Infrastrukturbereiche in den Nachfolgejahren bedeuten in der Gesamtbilanz jedoch keine zusätzlichen Mittel, sondern nur ein Vorziehen von Investitionen – möglicherweise mit sektoralen Preissteigerungen. Was bleibt, ist die erhoffte konjunkturelle Wirkung und die Erkenntnis, dass auch im Bereich der öffentlichen Infrastruktur transparente und zielorientierte Programmplanungen Voraussetzungen effektiver und effizienter Maßnahmenumsetzungen sind. Dies bedeutet aber auch, dass trotz aller Haushaltsschwächen der Städte und Gemeinden personelle und finanzielle Ressourcen für eine verantwortbare Programm- und Objektplanung auch in Zukunft bereitgestellt werden müssen.

Dem aktuellen Investitionsrückstand von 75 Mrd. Euro stehen aus beiden Konjunkturpaketen zusammen maximal nur zehn bis elf Mrd. Euro zur Verringerung des Investitionsrückstands gegenüber. Es bedarf also einer Reihe flankierender Maßnahmen von Bund, Ländern und vor allem Städten und Gemeinden, um den Investitionsrückstand nachhaltig abzubauen.

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

- in der verstärkten strategischen Ausrichtung des Investitionsmanagements unter Anwendung des Lebenszyklusansatzes und im Einsatz Kosten minimierender Unterhaltungsstrategien,
- in der intelligenten Finanzierung der Investitionen, zu denen auch Fremdfinanzierungsmodelle wie beispielsweise das Contracting gehören, welches unter Umständen ganz ohne Kapitaleinsatz seitens der Kommunen auskommen kann und
- im vorsichtigen Ausbau von Public Private Partnership-Projekten (PPP) als integriertem 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).

## Städte im europäischen Verfassungssystem

Ende Mai 2008 diskutierten Experten aus Wissenschaft und Praxis im Rahmen eines vom Difu gemeinsam mit dem Deutschen Städtetag durchgeführten Symposiums das Thema „Städte im europäischen Verfassungssystem“. Die Ergebnisse dieser Diskussion sowie der vorlaufenden Untersuchung, die das Difu mit Unterstützung von Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt (Berlin) durchgeführt hatte, wurden in der Reihe „Difu-Impulse“ veröffentlicht. Dokumentiert werden Beiträge zum Inhalt und zur Durchsetzbarkeit des Subsidiaritätsprinzips zugunsten der Kommunen in der EU (Hölscheidt), zur Rolle des Europäischen Parlaments bei der Sicherung und Stärkung der Kommunalen Selbstverwaltung in Europa (Hoppenstedt), zur Gesetzesfolgenabschätzung in der Politik der Europäischen Kommission als Instrument zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung (Karpen), zur Konsultation der

Kommunalen Spitzenverbände in den Verfahren zum Erlass von Richtlinien und Verordnungen der EU (Leitermann) sowie zur Rolle des Ausschusses der Regionen (AdR) bei der Sicherung und Stärkung der Kommunalen Selbstverwaltung in Europa (Stahl).

Das Symposium fand vor dem Hintergrund des im Dezember 2007 verabschiedeten EU-Reform-Vertrags von Lissabon statt. Wenn der Reform-Vertrag durch Ratifikation in allen EU-Mitgliedstaaten in Kraft getreten sein wird, wird er die kommunale Selbstverwaltung an verschiedenen Stellen ausdrücklich herausstellen. So achtet die Union die nationale Identität der Mitgliedstaaten, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Auch das Subsidiaritätsprinzip wird als Maßstab für das Han-

