

Richtig investieren II

Nachfolgestudie zur Verwendung der Mittel aus den Konjunkturpaketen

Im Auftrag der Initiative neue soziale Marktwirtschaft (INSM)

Version: 7. September 2009

DIW econ GmbH

Dr. Ferdinand Pavel

Mohrenstraße 58

10117 Berlin

Tel. +49.30.8 97 89 - 497

Fax +49.30.8 97 89 - 116

fpavel@diw-econ.de

www.diw-econ.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Kontext der Studie.....	2
3. Organisation der Mittelvergabe.....	5
3.1 Investitionen auf Bundesebene	6
3.2 Investitionen auf Landes- und Kommunalebene.....	8
3.3 Transparenz des Verfahrens von Bund, Ländern und Kommunen	11
4. Mittelverwendung	13
4.1 Investitionen in die Aktionsfelder.....	13
4.1.1 Informationsgesellschaft.....	13
4.1.2 Innovation, Forschung und Entwicklung	15
4.1.3 Basis-Infrastruktur	17
4.1.4 IKT-Infrastruktur	22
4.1.5 Bildung	23
4.1.6 Gesundheit.....	30
4.1.7 Energieeffizienz und Klimaschutz.....	32
4.1.8 Zusammenfassende Bewertung der geplanten Maßnahmen.....	38
4.2 Effektivität des Mitteleinsatzes	41
4.2.1 Verteilung der Gesamtinvestitionen auf die Aktionsfelder.....	42
4.2.2 Mittelverwendung der unterschiedlichen Gebietskörperschaften	45
5. Zusammenfassung und Fazit	50
Literaturverzeichnis	54
Anhang A: Zugänglichkeit von öffentlichen Informationen der Bundesländer.....	57
Anhang B: Positive und negative Projektbeispiele	60

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1: Öffentliche Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete (in Millionen Euro).....	6
Tabelle 2: Investitionen in das Aktionsfeld Informationsgesellschaft (in Millionen Euro).....	14
Tabelle 3: Investitionen in das Aktionsfeld Innovation, Forschung und Entwicklung (in Millionen Euro)	17
Tabelle 4: Investitionen in das Aktionsfeld Basis-Infrastruktur (in Millionen Euro).....	19
Tabelle 5: Investitionen in das Aktionsfeld IKT-Infrastruktur (in Millionen Euro)	23
Tabelle 6: Investitionen in das Aktionsfeld Bildung (in Millionen Euro).....	25
Tabelle 7: Investitionen in das Aktionsfeld Gesundheit (in Millionen Euro).....	31
Tabelle 8: Investitionen in das Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz (in Millionen Euro)	34
Tabelle 9: Übersicht und Bewertung der vorgesehenen Investitionen nach Aktionsfeldern...	39
Tabelle 10: Rangliste der Bundesländer nach Anteil der Zukunftsinvestitionen an den verfügbaren Investitionsmitteln je Bundesland	53
Abbildung 1: Investitionen auf Bundesebene mit Zuständigkeiten (in Millionen Euro).....	7
Abbildung 2: Anteilige Zurechnung der energetischen Sanierungsmaßnahmen zum Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz (in Millionen Euro)	37
Abbildung 3: Vorgesehene Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete (in Millionen Euro)	41
Abbildung 4: Gesamtinvestitionen in die Aktionsfelder ohne anteilige Zurechnung energetischer Sanierungsmaßnahmen auf das Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz.....	42
Abbildung 5: Gesamtinvestitionen in die Aktionsfelder mit anteilige Zurechnung energetischer Sanierungsmaßnahmen auf das Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz.....	44
Abbildung 6: Investitionen der Gebietskörperschaften in die Aktionsfelder	46
Abbildung 7: Vergleich der Bildungsinvestitionen auf Landes- und Kommunalebene	49
Abbildung 8: Anteil der Zukunftsinvestitionen an den Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete	51

Kurzfassung

Um eine möglichst schnelle konjunkturelle Erholung der deutschen Volkswirtschaft zu fördern, plant die Bundesregierung im Rahmen der Konjunkturpakete öffentliche Investitionen von mehr als 23 000 Millionen Euro. In dieser Studie wird die bis einschließlich August 2009 bekannte Verwendung dieser für öffentliche Investitionen vorgesehenen Mittel analysiert. Ausgangspunkt der Bewertung ist die Erwartung, dass diese Investitionen das langfristige Wachstumspotential der deutschen Wirtschaft erhöhen sollen. Diese Forderung entspricht den wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Sachverständigenrates und spiegelt sich auch in den relevanten Gesetzen (insbesondere dem Zukunftsinvestitionsgesetz - ZuInvG) wider, die die Verwendung der verfügbaren Mittel regeln.

Die Analyse knüpft dazu unmittelbar an die Ergebnisse einer Vorgängerstudie (DIW econ 2009) an, die insgesamt sieben wichtige Aktionsfelder für öffentliche Investitionen zur Erhöhung des langfristigen Wachstumspotentials aufzeigt und anhand einer Indikatorenanalyse den konkreten Investitionsbedarf in Deutschland ermittelt. Vor diesem Hintergrund erfolgt eine Zuordnung der im Rahmen der Konjunkturpakete geplanten und getätigten Investitionsmaßnahmen auf die einzelnen Aktionsfelder. Dabei werden die in den einzelnen Aktionsfeldern vorgesehenen Maßnahmen dahingehend analysiert, inwieweit sie tatsächlich geeignet sind, das langfristige Wachstumspotential der deutschen Volkswirtschaft zu erhöhen.

Insgesamt ergibt diese Analyse ein ernüchterndes Bild: Schwerpunktbereiche für geplante Maßnahmen liegen in den Bereichen Basis-Infrastruktur, Bildung sowie Energieeffizienz und Klimaschutz, für die zusammen über 80% des verfügbaren Budgets vorgesehen sind. Die genaue Betrachtung der einzelnen Vorhaben zeigt, dass es sich in allen drei Bereichen überwiegend um Maßnahmen zur Bestandserhaltung handelt, von denen keine Wirkung auf das langfristige Wachstumspotential zu erwarten sind. Bezogen auf die insgesamt im Rahmen der beiden Konjunkturpakete vorgesehenen öffentlichen Investitionen bedeutet dies, dass nur etwa 30% davon tatsächlich Zukunftsinvestitionen darstellen. Dies entspricht einer Summe von lediglich 6 250 Millionen Euro aus insgesamt 20 550 Millionen Euro, für die im Rahmen dieser Studie konkrete Verwendungsangaben gefunden werden konnten.

Ein Aktionsfeld, in dem dieses negative Ergebnis besonders deutlich ausfällt, ist Bildung. Während die Politik die geplanten Investitionsmaßnahmen „das größte Investitionsprogramm in Bildung, das in Deutschland je aufgelegt wurde“ (FAZ 2009) lobt, zeigt die Analyse der im

Einzelnen geplanten Vorhaben, dass lediglich 8% der Mittel in Bildungsinhalte investiert werden sollen, während 92% für die Erhaltung und Sanierung der Bausubstanz von Bildungseinrichtungen vorgesehen sind. Damit bleibt einerseits die Möglichkeit ungenutzt, die Qualität des deutschen Bildungssystems durch gezielte Investitionen nachhaltig zu verbessern. Andererseits kann so zumindest zeitweise verschleiert werden, dass es offensichtlich erhebliche strukturelle Finanzierungsprobleme in der Instandhaltung von Bildungseinrichtungen durch Länder und vor allem Kommunen gibt. Während die schlimmsten Folgen nun im Rahmen der Konjunkturpakete ausgebessert werden können, bleiben die dahinter liegenden Probleme ungelöst und werden nicht weiter thematisiert.

Die vorliegende Studie analysiert darüber hinaus die Allokation der verfügbaren Mittel auf die einzelnen Aktionsfelder insgesamt sowie die Allokation der verfügbaren Mittel auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Basis der Bewertung ist ein Verteilungsschlüssel, der im Rahmen der Vorgängerstudie (DIW econ 2009) ermittelt wurde. Insgesamt zeigt sich dabei eine unausgewogene Mittelverwendung. Einem zu starken Fokus auf die Aktionsfelder Energieeffizienz und Klimaschutz sowie Basis-Infrastruktur steht die zu geringe Berücksichtigung der Aktionsfelder Gesundheit, Informationsgesellschaft und IKT-Infrastruktur gegenüber. Auf Ebene der Gebietskörperschaften lässt sich am ehesten auf der Länderebene eine ausgewogene Allokation der Investitionsmittel feststellen. Dies liegt vor allem an dem relativ starken Fokus auf Bildungsinhalte und Innovation. Allerdings erschwert die unterschiedliche Gesetzgebungskompetenz der drei Gebietskörperschaften eine genauere Analyse.

Abschließend erfolgt eine Bewertung der in den einzelnen Bundesländern vorgesehenen Maßnahmen im Rahmen eines Länderrankings. Dabei ist der Anteil der Zukunftsinvestitionen an den insgesamt geplanten Maßnahmen ausschlaggebend. Spitzenreiter unter den Ländern ist Bremen, wo immerhin 49% des verfügbaren Budgets für tatsächliche Zukunftsinvestitionen vorgesehen sind, gefolgt von Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen mit jeweils 45%. Schlusslichter sind Brandenburg (22%) und Thüringen, wo keine über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehenden Informationen verfügbar sind.

1. Einleitung

Ein wesentlicher Bestandteil der Konjunkturpakete der Bundesregierung sind öffentliche Investitionen in Höhe von mehr als 23 000 Millionen Euro, von denen neben einer kurzfristigen, die Konjunktur stimulierenden Wirkung, auch ein längerfristiger Nutzen ausgehen soll. Auf diese Weise sollen die zur konjunkturellen Wiederbelebung notwendigen öffentlichen Investitionen gleichzeitig die Grundlage für zukünftiges Wirtschaftswachstum bilden.

In der vorliegenden Studie wird die bis einschließlich August 2009 bekannte Verwendung der für öffentliche Investitionen vorgesehenen Mittel im Hinblick auf ihre längerfristige Wirkung bewertet. Dazu wird zunächst analysiert, inwieweit die Zielsetzung der einzelnen Maßnahmen dazu geeignet ist, das langfristige Wachstumspotential der deutschen Volkswirtschaft zu erhöhen. Darüber hinaus wird auch bewertet, wie in der aktuellen Planung von Bund, Ländern und Kommunen die insgesamt verfügbaren Mittel auf einzelne Schwerpunktbereiche aufgeteilt werden sollen. Diese Analyse und Bewertung erfolgt in Anlehnung an die Ergebnisse einer Vorgängerstudie (DIW econ 2009), die sieben wichtige Aktionsfelder identifiziert, in denen öffentliche Investitionen das langfristige Wachstumspotential erhöhen können.

Im Einzelnen wird wie folgt vorgegangen: In Kapitel zwei wird zunächst der Kontext der vorliegenden Studie dargestellt. Dies beinhaltet eine genauere Beschreibung der Aufgabenstellung sowie eine Verdeutlichung des Bezugs zur Vorgängerstudie. Im dritten Kapitel wird die Organisation der Mittelvergabe auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen (Bund, Bundesländer oder Kommunen) erläutert. Im Anschluss wird im vierten Kapitel die tatsächlich vorgesehene Verwendung der Mittel analysiert. Dazu werden die im Einzelnen vorgesehenen Maßnahmen zunächst den sieben Aktionsfeldern zugeordnet. Für jedes Aktionsfeld wird dann geprüft, ob es sich bei den jeweiligen Maßnahmeschwerpunkten tatsächlich um Zukunftsinvestitionen handelt. Im Anschluss wird die Allokation der insgesamt vorgesehenen Mittel auf die einzelnen Aktionsfelder bewertet. Im letzten Kapitel werden die wichtigsten Ergebnisse der Studie zusammengefasst.

2. Kontext der Studie

Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise trifft die Exportnation Deutschland hart. Die Bundesrepublik befindet sich in der tiefsten Rezession der Nachkriegsgeschichte. In den letzten drei Quartalen des Jahres 2008 schrumpfte die Wirtschaft jeweils gegenüber dem Vorquartal. Auch im ersten Quartal des Jahres 2009 verzeichnete Deutschland mit -3,8% ein stark negatives Wirtschaftswachstum (Bundesamt für Statistik 2009).

Um eine möglichst schnelle konjunkturelle Erholung zu fördern, hat die Bundesregierung eine Reihe von Maßnahmen im Rahmen von zwei so genannten „Konjunkturpaketen“ verabschiedet.¹ Ein wichtiger Bestandteil dieser Maßnahmenpakete sind öffentliche Investitionen von mehr als 23 000 Millionen Euro. Von diesen Investitionen werden entscheidende Impulse für eine konjunkturelle Belebung der deutschen Wirtschaft erhofft. Die Notwendigkeit konjunkturstützender Maßnahmen wird von Ökonomen im Allgemeinen aufgrund der tiefen wirtschaftlichen Krise unterstützt. Dies gilt trotz mancher Bedenken auch für finanzpolitische Maßnahmen, die über die automatischen Stabilisatoren hinaus wirken, wie zum Beispiel öffentliche Infrastrukturinvestitionen (Sachverständigenrat 2008, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2009). Die Notwendigkeit öffentlicher Investitionen wird deshalb in der vorliegenden Studie als gegeben betrachtet und nicht weiter diskutiert. Ziel dieser Studie ist es, die Investitionen aus den Konjunkturpaketen hinsichtlich ihres langfristigen Wachstumspotentials zu untersuchen.

Der Sachverständigenrat (2008, S. 249) plädiert in seinem letzten Jahresgutachten für Maßnahmen, die auf eine „konjunkturgerechte Wachstumspolitik“ abzielen. Diese Forderung basiert auf der Beobachtung, dass die deutsche Volkswirtschaft seit Mitte der 1990er Jahre – trotz erfolgter Reformen – unter einer langfristigen Wachstumsschwäche leidet. Folglich sollte neben der kurzfristigen konjunkturellen Wiederbelebung vor allem die langfristige Stärkung der Wachstumskräfte im Vordergrund der Konjunkturpakete stehen. Derartige Maßnahmen würden laut Sachverständigenrat (2008, S. 249) das „wachstumspolitisch Richtige mit dem konjunkturpolitisch Erforderlichen“ verbinden. Somit bieten die Konjunkturpakete die Chance durch gezielte öffentliche Investitionen das langfristige Wachstumspotential der deutschen Volkswirtschaft zu erhöhen. Tatsächlich ist im Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG), das die Verwendung der im Rahmen der

¹ Auf der Internetseite www.konjunkturpaket.de sind die Maßnahmen der Bundesregierung im Rahmen der Konjunkturpakete zusammengefasst.

Konjunkturpakete für öffentliche Investitionen bereitgestellten Mittel regelt, festgelegt, dass die Investitionen einen „längerfristigen Nutzen“ vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung erfüllen müssen (§ 4 (3) ZuInvG).² Insofern scheint die Politik die Notwendigkeit einer Stärkung des langfristigen Wachstumspotentials in Deutschland erkannt zu haben.

Dessen ungeachtet ist eine genaue Analyse der Mittelverwendung angebracht. Zum einen ist unklar, wie die Erfüllung eines „längerfristigen Nutzens“ in der Praxis interpretiert und umgesetzt wird. Zum anderen sollte untersucht werden, inwieweit die Investitionen tatsächlich für eine Steigerung des langfristigen Wachstumspotentials in Deutschland geeignet sind und somit den Begriff Zukunftsinvestition verdienen. Für diesen Zweck sind die Ergebnisse der Vorgängerstudie „Richtig investieren“ (DIW econ 2009) von großer Bedeutung. In der Studie wurden in Anlehnung an die Neue Wachstumstheorie und die Lissabon Agenda der Europäischen Kommission³ die folgenden sieben Aktionsfelder identifiziert, in denen öffentliche Investitionen das langfristige Wachstumspotential einer Volkswirtschaft erhöhen können:

- Informationsgesellschaft
- Innovation, Forschung und Entwicklung
- Basis-Infrastruktur
- IKT-Infrastruktur
- Bildung
- Gesundheit
- Energieeffizienz und Klimaschutz

Die Studie bewertet die Position Deutschlands innerhalb dieser Aktionsfelder relativ zu den übrigen EU-15 Ländern anhand einer Indikatorenanalyse. Diese Analyse zeigt diejenigen Bereiche auf, in denen Deutschland besonders hohen Nachholbedarf hat, und erlaubt Rückschlüsse auf den spezifischen Investitionsbedarf in Deutschland. Auf dieser Grundlage wird ein Verteilungsschlüssel ermittelt, nach dem die für öffentliche Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete verfügbaren Mittel auf die einzelnen Aktionsfelder aufgeteilt werden

² Das Zukunftsinvestitionsgesetz regelt öffentliche Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete von über 13 000 Millionen Euro auf Landes- und Kommunalebene.

³ Die Lissabon-Strategie geht auf das Sondergipfeltreffen des Europäischen Rates am 23. und 24. März 2000 in Lissabon zurück. Die EU-Staats- und Regierungschefs beschlossen, die EU bis zum Jahr 2010 zur "wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaft der Welt" zu machen. Vgl. hierzu: http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/lisbon_de.pdf.

sollten, um das langfristige Wachstumspotential der deutschen Wirtschaft möglichst ausgeglichen zu erhöhen.

Für einen Großteil der im Rahmen der Konjunkturpakete für öffentliche Investitionen bereitgestellten Mittel ist die Verwendung mittlerweile festgelegt.⁴ Ein wichtiges Kriterium für Projekte im Rahmen des ZuInvG ist, dass diese in den Jahren 2009 oder 2010 beginnen und spätestens Ende 2011 abgeschlossen sind. Da diese Studie als Ziel die Bewertung der *vorgesehenen* Mittelverwendung verfolgt, werden nur solche Investitionsprojekte berücksichtigt, deren vorgesehene Mittelverwendung feststellbar ist. Die Zuordnung der einzelnen Investitionsvorhaben sowie des entsprechenden Budgets auf die sieben genannten Aktionsfelder erfolgt zunächst anhand von Vorhabenlisten der Gebietskörperschaften. Diese Listen geben Aufschluss über die Aufteilung der Investitionsmittel auf unterschiedliche Förderbereiche, wie z.B. Krankenhäuser, Sportstätten oder Bildung. Da diese Vorhabenlisten teilweise zu stark aggregierte Daten enthalten, wird darüber hinaus auf Projektlisten zurückgegriffen, die eine Identifizierung konkreter Investitionsprojekte erlauben. Dieses Vorgehen ermöglicht bereits Ende August 2009 die Zuteilung von über 20 000 Millionen Euro der im Rahmen der Konjunkturpakete bereitgestellten Investitionsmittel. Dies verdeutlicht, dass die unterschiedlichen Gebietskörperschaften die Mittel zügig in konkreten Vorhaben verplanen. Dies wird auch dadurch unterstrichen, dass von den betrachteten rund 20 000 Millionen Euro mindestens ca. 70% durch konkrete Projektvorhaben unterlegt sind.⁵

Die identifizierten Investitionsmaßnahmen können nach zwei Gesichtspunkten unterteilt werden. Zum einen lassen sie sich nach ihrem Verwendungsbereich unterteilen, beispielsweise ob es sich um Investitionen in Bildung, Verkehrsinfrastruktur oder Energieeffizienz handelt. Zum anderen können die Investitionen nach der Verwaltungsebene bzw. Gebietskörperschaft, die für die Mittelverwendung verantwortlich ist (Bund, Bundesländer oder Kommunen)⁶ unterschieden werden. Diese Einteilung erlaubt eine Evaluierung der öffentlichen Investitionen im Hinblick auf drei wichtige Aspekte:

⁴ Eine Umfrage von Ernst & Young bei kommunalen Verwaltungen in ganz Deutschland ergab, dass bereits Anfang Mai diesen Jahres etwa 70% der Kommunen die Planungen hinsichtlich der Verwendung der Mittel aus den Konjunkturpaketen abgeschlossen hatten (Ernst & Young 2009).

⁵ Für die verbleibenden 30% ist die Verwendung der Investitionsmittel in den Vorhabenlisten hinreichend detailliert dargestellt worden, ohne dass Listen mit konkreten Projekten öffentlich zur Verfügung standen. Es ist möglich, dass solche Projektlisten bereits existieren, allerdings nicht öffentlich zugänglich sind.

⁶ In dieser Studie bezieht sich der Begriff Verwaltungsebene auf die drei Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden / Kommunen. Die beiden Begriffe Verwaltungsebene und Gebietskörperschaft werden im Laufe der Studie weitgehend austauschbar verwendet.

- Erstens kann geprüft werden, ob die im Einzelnen geplanten Maßnahmen tatsächlich Zukunftsinvestition darstellen, die das langfristige Wachstumspotential erhöhen.
- Zweitens kann die Verteilung des Mitteleinsatzes auf die insgesamt sieben Aktionsfelder für öffentliche Investitionen ermittelt und mit dem in der Vorgängerstudie (DIW econ 2009) entwickelten Verteilungsschlüssel verglichen werden.
- Drittens kann analysiert werden, welche Verwaltungsebene und welches Bundesland die zur Verfügung stehenden Mittel am besten verplant. Dies erfolgt zum einen hinsichtlich der Verteilung der Mittel auf die sieben Aktionsfelder, zum anderen hinsichtlich des Anteils tatsächlicher Zukunftsinvestitionen an den verfügbaren Budgets.

3. Organisation der Mittelvergabe

Laut Bundesregierung verteilen sich die im Rahmen der Konjunkturpakete geplanten Maßnahmen die in Tabelle 1 dargestellten Bereiche. Dabei werden die Umweltprämie, die Investitionen in Verkehrswege, Gebäudesanierung und IT-Ausstattung sowie die Förderung von Forschung und Entwicklung in kleinen und mittelständischen Unternehmen auf Bundesebene von den jeweils zuständigen Bundesministerien geplant und durchgeführt. Diese Bundesinvestitionen haben einen Umfang von insgesamt 10 300 Millionen Euro. Die übrigen Investitionen im Bereich Bildung und kommunale Infrastruktur fallen in die Zuständigkeit der Länder und Kommunen. Diese Maßnahmen besitzen ein Investitionsvolumen von ca. 13 300 Millionen Euro, wobei die Bundesländer insgesamt ca. 3 300 Millionen Euro beisteuern. Im Folgenden wird die Zuständigkeit und Steuerung der jeweiligen Investitionsmaßnahmen näher erläutert.

Tabelle 1: Öffentliche Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete (in Millionen Euro)⁷

	Investitions- volumen	Anteil	Gebiets- körperschaft
Umweltprämie	5000	21%	Bund
Verkehrswege, Gebäudesanierung, IT-Investitionen	3900	17%	Bund
FuE in KMU und Mobilitätsforschung	1400	6%	Bund
Bildung	6500	28%	Land / Kommune
Kommunale Infrastruktur	3500	15%	Land / Kommune
Investitionen der Bundesländer	3300	14%	Land / Kommune
Summe	23600	100%	

Quelle: www.konjunkturpaket.de (24.07.2009), Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG)

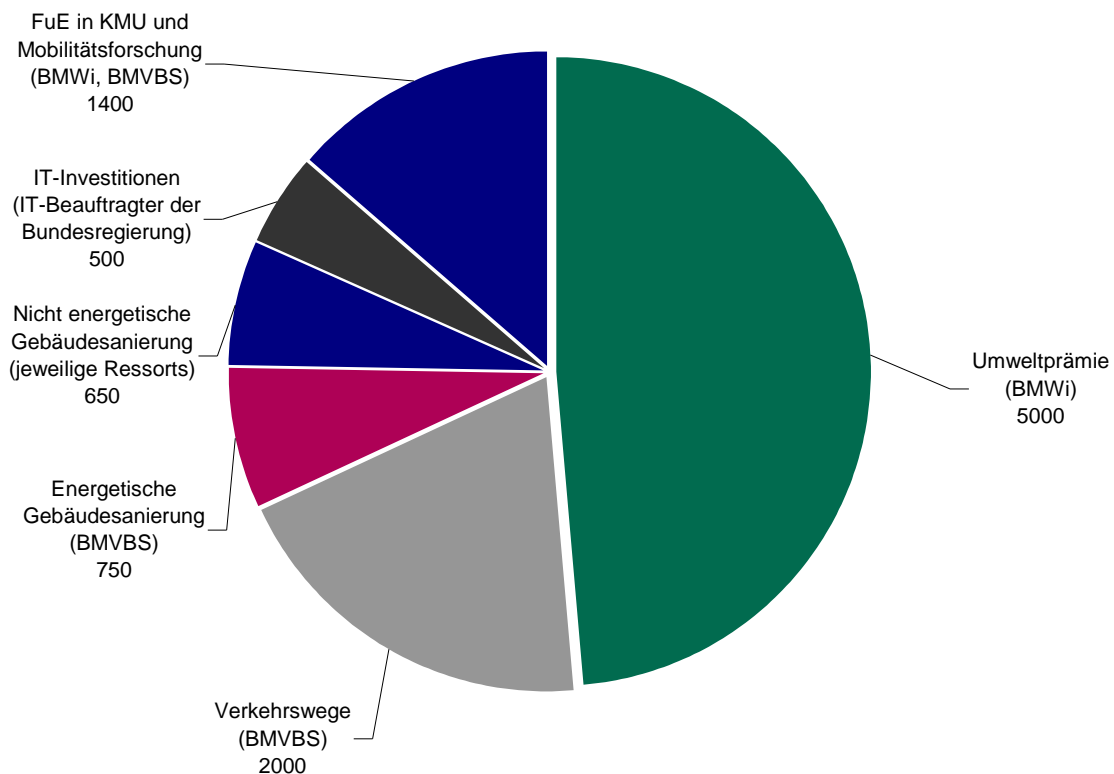
3.1 Investitionen auf Bundesebene

Die insgesamt 10.300 Mrd. Euro, die auf Bundesebene vergeben werden, lassen sich wie in Abbildung 1 dargestellt weiter unterteilen. Zudem wird in der Abbildung die Zuständigkeit des jeweiligen Bundesministeriums aufgezeigt, welches für die Mittelvergabe verantwortlich ist. Die Verwendung dieser Mittel ist im Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG) geregelt. Die Förderfähigkeit der Maßnahmen wird

⁷ Tabelle 1 leitet in zwei Fällen leicht von den Angaben auf www.konjunkturpaket.de ab. Diese Abweichungen resultieren aus divergierenden Angaben des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG), das die Mittelverwendung für öffentliche Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete regelt. Zum einen werden laut ITFG 100 Millionen Euro an die Weltbank für die Infrastruktur-Krisenfazilität vergeben. Auf www.konjunkturpaket.de wird dieser Betrag dem Bereich „Verkehrswege, Gebäudesanierung und IT-Investitionen“ zugeordnet. Da es unklar ist, ob diese Mittel in die deutsche Volkswirtschaft fließen, werden sie in dieser Studie nicht im Rahmen der öffentlichen Investitionen aus den Konjunkturpaketen betrachtet. Zum anderen weist das ITFG öffentliche Investitionen in Höhe von 500 Millionen Euro für die Förderung anwendungsorientierter Forschung im Bereich Mobilität aus. Diese Maßnahmen fehlen in der Auflistung von www.konjunkturpaket.de. Eine Anfrage beim Bundesministerium für Finanzen (BMF) ergab jedoch, dass diese Mittel zu berücksichtigen sind.

in einer Anlage zu diesem Gesetz sowie durch jeweilige Förderrichtlinien im Falle der Umweltprämie und der FuE-Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) bestimmt.⁸ Das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) ist dabei verantwortlich für die Umsetzung der Umweltprämie sowie für die Unterstützung von FuE-Maßnahmen in KMU. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau, und Städteentwicklung (BMVBS) organisiert die Umsetzung der Verkehrsinfrastrukturprojekte und die energetische Gebäudesanierung. Die zusätzlichen nicht-energetischen Sanierungsmaßnahmen finden in der Zuständigkeit unterschiedlicher Bundesministerien statt. Zudem ist das BMVBS für Projekte im Bereich anwendungsorientierter Mobilitätsforschung verantwortlich. Der IT-Beauftragte der Bundesregierung organisiert schließlich die Investitionen im Bereich IT.

Abbildung 1: Investitionen auf Bundesebene mit Zuständigkeiten (in Millionen Euro)



Quelle: www.konjunkturpaket.de (24.07.2009), Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG)

⁸ Die Förderung findet im Rahmen des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM) statt und umfasst 900 Millionen Euro.

3.2 Investitionen auf Landes- und Kommunalebene

Auf Landes- oder Kommunalebene wird insgesamt über ein Budget von etwa 13 300 Millionen Euro entschieden. Die Verwendung dieser Mittel ist im Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG), einer dazugehörigen Verwaltungsrichtlinie zwischen Bund und Ländern sowie in verschiedenen Förderrichtlinien auf Länderebene geregelt. Das ZuInvG sieht vor, dass 10 000 Millionen Euro an Bundesmitteln zu 65% in Bildung und zu 35% in sonstige Infrastruktur investiert werden, wobei mindestens 70% der Mittel auf kommunaler Ebene investiert werden müssen. Zudem schreibt das Gesetz eine 25-prozentige Beteiligung der Länder an jeder Investitionsmaßnahme vor, so dass sich die Bundesländer mit 3 300 Millionen Euro beteiligen. Die Bundesmittel werden den Ländern dabei zur eigenen Bewirtschaftung zur Verfügung gestellt.

Da die Mittel in den Bildungsbereich sowie in kommunale Infrastruktur investiert werden, müssen die Investitionen bestimmte Kriterien erfüllen. Artikel 104b Grundgesetz (GG) gestattet dem Bund, Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen an Länder und Gemeinden nur dann zu gewähren, wenn das Grundgesetz dem Bund Gesetzgebungskompetenz verleiht. Aufgrund dieser Bestimmung schreibt das ZuInvG vor, dass Investitionen für Bildung, für die der Bund keine Gesetzgebungskompetenz hat, insbesondere im Bereich der energetischen Sanierung erfolgen müssen.⁹ Der Zusatz „insbesondere für energetische Sanierung“ bedeutet, dass die energetische Sanierung bezogen auf das jeweilige Investitionsprojekt prägend sein muss. Dieser Zusatz sichert einerseits die Einhaltung der Bundesgesetzgebungskompetenz und unterstreicht andererseits die beabsichtigte ökologische Ausrichtung des ZuInvG (BMF 2009). Im Bereich der kommunalen Infrastrukturinvestitionen können ebenfalls keine Projekte gefördert werden, die der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder unterstehen. Aus diesem Grund benennt das ZuInvG mögliche Investitionsbereiche wie Krankenhäuser, Lärmschutz, Städtebau und Informationstechnologie, die im Rahmen des ZuInvG im Bereich sonstige Infrastruktur förderfähig sind.

Auf Beschlussvorschlag der Föderalismuskommission II wurde Ende Juli 2009 der Anwendungsbereich von Artikel 104b GG erweitert, so dass der Bund nun auch ohne eigene Gesetzgebungskompetenz in Notsituationen Finanzhilfen an Länder gewähren kann.¹⁰ Da

⁹ Dies gilt nicht für Investitionen im Bereich der frühkindlichen Infrastruktur (zum Beispiel Kindertagesstätte).

¹⁰ Das entsprechende Gesetz wurde am 31. Juli 2009 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht.

die derzeitige wirtschaftliche Lage als eine solche Notsituation gesehen wird, sind die Finanzhilfen im Rahmen des ZulnvG nicht mehr auf Bereiche mit Bundesgesetzgebungskompetenz beschränkt. Demzufolge können beispielsweise im Bildungsbereich auch Projekte ohne energetische Sanierungsmaßnahmen gefördert werden. Trotz dessen stellt das Bundesfinanzministerium (BMF) fest, dass der energetischen Sanierung insgesamt eine besondere Bedeutung zukommen muss (BMF 2009).

Die Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Gesetzes zur Umsetzung des ZulnvG schreibt vor, dass mindestens 70% der Mittel für kommunalbezogene Investitionen ausgegeben werden müssen. Die Ausgestaltung des ZulnvG erlaubt demnach einen Vergleich zwischen bundes-, landes- und kommunalbezogenen Investitionsmaßnahmen. Während die landesbezogenen Investitionsmaßnahmen eindeutig einer Verwaltungsebene (den Bundesländern) zugeordnet werden können, ist dies für kommunalbezogene Maßnahmen nicht immer der Fall. Die Bundesländer müssen im Falle der landesbezogenen Maßnahmen das ZulnvG und die dazugehörige Verwaltungsrichtlinie beachten. Der Entscheidungsspielraum der Kommunen hinsichtlich der spezifischen Investitionsprojekte variiert hingegen je nach Bundesland. In manchen Bundesländern wird die kommunale Mittelverwendung durch gezielte Verwendungsvorgaben von den Landesregierungen beeinflusst. Dies bedeutet etwa, dass die Landesregierungen die Investitionsvolumen für bestimmte Bildungsbereiche (z.B. Kindertagesstätte, Schule, Weiterbildung) und/oder die Förderschwerpunkte innerhalb des Bildungsbereichs (z.B. energetische Sanierung, andere bauliche Maßnahmen, Ausstattungsinvestitionen) für kommunale Investitionen im Vorhinein festlegen. In den drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie in Bayern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein wird die Mittelvergabe auf diese Weise organisiert. Somit werden den Kommunen in diesen Bundesländern über das ZulnvG hinausgehende Vorgaben bezüglich der Mittelverwendung gemacht, indem die Mittel auf bestimmte Fördertöpfe verteilt werden. Im Folgenden wird diese organisatorische Praxis als kommunale Mittelverwendung *mit Verwendungsvorgabe* bezeichnet.

Demgegenüber gibt es Bundesländer, in denen die Landesregierungen keine über das ZulnvG hinausgehenden Vorgaben hinsichtlich der kommunalen Mittelverwendung machen. In diesen Bundesländern können die Kommunen also beispielsweise frei entscheiden, in welche Bildungsbereiche (z.B. Kindertagesstätte, Schule, Weiterbildung) sie investieren und welche Förderschwerpunkte innerhalb des Bildungsbereichs (z.B. energetische Sanierung, Ausstattungsinvestitionen) gewählt werden. Im Folgenden wird dieses Vorgehen als

kommunale Mittelverwendung *ohne Verwendungsvorgabe* bezeichnet. Eine solche Regelung existiert für den Bildungsbereich (ausgenommen der Hochschulen) in Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Sachsen.

In den übrigen Bundesländern wird im Bildungsbereich ein Mix der beiden Förderungsalternativen praktiziert.¹¹ In diesem Fall geben die Landesregierungen die Verwendung der Mittel auf kommunaler Ebene für einen Teil der Gesamtinvestitionen vor und stellen den anderen Teil ohne Verwendungsvorgabe bereit. Dieses Vorgehen wurde in Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt gewählt. Im Bereich der sonstigen kommunalen Infrastrukturinvestitionen ist eine derartige Mix-Strategie in mehreren Bundesländern anzutreffen. Beispielsweise wird von den Landesregierungen ein Teil der kommunalen Mittel für sonstige Infrastruktur für die Breitbandförderung oder die Sanierung von Krankenhäusern verplant, während der restliche Betrag den Kommunen zur freien Verfügung steht.

Beide Strategien – kommunale Mittelvergabe mit und ohne Verwendungsvorgabe – haben Vor- und Nachteile. In Bayern wurden etwa vom Land zusätzliche Vorgaben bezüglich der Mittelverwendung gemacht, um eine breite konjunkturelle Wirkung sowie die Nachhaltigkeit der Investitionen zu garantieren (Bayerische Staatsregierung 2009). Demgegenüber betont Nordrhein-Westfalen, dass es sich bewusst für eine pauschale Förderung ohne Verwendungsvorgabe der Kommunen entschieden hat, da dieses Verfahren zum einen schneller und flexibler ist und die Kommunen zum anderen selbst am besten wissen, welche Investitionen benötigt werden (Innenministerium Nordrhein-Westfalen 2009). Auf eine pauschale Zuweisung der kommunalen Mittel wurde in Rheinland-Pfalz wiederum verzichtet, um die Rechtssicherheit der Kommunen vor möglichen Rückforderungsansprüchen des Bundes zu gewährleisten (Finanzministerium Rheinland-Pfalz 2009).¹²

¹¹ Es ist zu beachten, dass das Investitionsmittel des Bundeslandes Thüringen in dieser Studie keine Berücksichtigung finden, da die Datenlage bei diesem Bundesland bislang keine Einteilung der Investitionsmaßnahmen auf die Aktionsfelder zulässt.

¹² Das ZulnvG sieht Rückforderungsansprüche des Bundes für den Fall vor, dass Projekte gefördert werden, die nicht alle Kriterien des Gesetzes erfüllen (§ 8 ZulnvG).

3.3 Transparenz des Verfahrens von Bund, Ländern und Kommunen

In dieser Studie werden bewusst nur solche Investitionsmittel berücksichtigt, die bereits durch konkrete Projekte unterlegt sind oder bei denen die geplante Verwendung klar ersichtlich ist. Dies erfordert, dass die einzelnen Gebietskörperschaften möglichst detaillierte Informationen über die Verwendung ihrer Investitionsmittel bereitstellen, z.B. in Form von Projektlisten. Hierbei ist festzustellen, dass die Informationspolitik von Bund, Ländern und Kommunen stark variiert.

Die bundesbezogenen Investitionen sind im ITFG relativ detailliert geregelt. Zudem sind auf den Internetseiten der zuständigen Bundesministerien weitere Informationen zu den Investitionsvorhaben (teilweise einschließlich Projektlisten) zu finden, so dass eine Zuteilung der bundesbezogenen Investitionen auf die Aktionsfelder der Vorgängerstudie (DIW econ 2009) gut möglich ist. Insgesamt ist die Informationspolitik des Bundes in Bezug auf die Mittelverwendung aus den Konjunkturpaketen als transparent zu bewerten.

Auf Landes- und Kommunalebene ergibt sich in manchen Fällen ein deutlich anderes Bild. Wie beschrieben, sind die Investitionen hier zwar im ZuInvG geregelt, jedoch beinhaltet das Gesetz nur recht grobe Vorgaben für die Mittelvergabe, so dass die darin enthaltenen Informationen nicht ausreichen, um eine Zuteilung der Mittel auf die identifizierten Aktionsfelder durchzuführen. Deshalb mussten für die landes- und kommunalbezogenen Investitionen weitere Informationen bei den Bundesländern eingeholt werden. Im Falle der landesbezogenen und der kommunalen Mittel mit Verwendungsvorgabe sind dabei häufig Vorhabenlisten vorhanden, die eine Einteilung der Investitionsmittel auf die Aktionsfelder zulassen. Wie im Abschnitt 3.1 dargelegt, wurde darüber hinaus auf Projektlisten zurückgegriffen, die eine genauere Mittelverteilung zulassen. Dies ist insbesondere für kommunale Mittel ohne Verwendungsvorgabe sowie teilweise auch für solche mit Verwendungsvorgabe notwendig, die ein breites Spektrum an Maßnahmen abdecken (zum Beispiel im Bereich Städtebau und ländliche Infrastruktur). Die Zuteilung dieser Investitionsmittel ist mit dem größten Aufwand verbunden und hängt sehr stark von der Informationspolitik der einzelnen Länder ab.

In den vier Bundesländern Berlin, Bremen, Hamburg und Rheinland-Pfalz sowie Schleswig-Holstein, ist die Informationspolitik in dieser Hinsicht als vorbildlich zu bezeichnen: Diese

Länder veröffentlichen detaillierte Vorhaben- und Projektlisten, so dass für alle in diesen Bundesländern getätigten Investitionen eine genaue Zuteilung auf die Aktionsfelder möglich war. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt konnten fast alle Mittel auf Grundlage der veröffentlichten Informationen zugeteilt werden, in wenigen unklaren Fällen wurden auf Nachfrage alle gewünschten Informationen bereitgestellt.¹³ Brandenburg veröffentlichte kürzlich zwar detaillierte Projektlisten, jedoch erfolgte dies erst nach Beendigung der Datenaufnahme für diese Studie. In Bayern ist die Informationspolitik als transparent zu bewerten, jedoch decken die von diesem Bundesland veröffentlichten Vorhabenlisten nicht die gesamte im ZulnVG festgelegte Summe ab. Baden-Württemberg und Hessen stellten auf Anfrage Projektlisten im Bereich der kommunalen Mittel ohne Verwendungsvorgabe unter dem Vorbehalt der Vertraulichkeit zur Verfügung, so dass auch hier alle Mittel eindeutig auf die Aktionsfelder verteilt werden konnten. Niedersachsen tat dies ebenso, jedoch erst nach Beendigung der Datenaufnahme für diese Studie. Das Saarland stellte trotz intensiver Nachfrage – Stand Mitte August 2009 – keine Projektlisten im Bereich der kommunalen Mittel ohne Verwendungsvorgabe zur Verfügung. Sachsen stellte zwar Projektlisten auf kommunaler Ebene zur Verfügung, veröffentlichte jedoch keine Informationen über einen Großteil der auf Landesebene getätigten Investitionen. Von Thüringen schließlich konnten keine über die allgemeinen Vorgaben des ZulnVG hinausgehenden Informationen eingeholt werden. Im Anhang A befindet sich eine Tabelle mit Angaben hinsichtlich der Zugänglichkeit von Informationen zur Mittelverwendung der Bundesländer sowie den entsprechenden Links zu den Landesportalen im Internet.

Wie bereits erwähnt, finden in dieser Studie nur solche Mittel Berücksichtigung, für die eine eindeutige Zuordnung auf die Aktionsfelder mittels Vorhaben- und Projektlisten möglich war. Die Summe der im folgenden Kapitel betrachteten Investitionen weicht aber auch aus zwei weiteren Gründen von der offiziellen Gesamtsumme der im Rahmen der Konjunkturpakete durchgeführten öffentlichen Investitionen ab: Zum einen beinhalten die Listen teilweise nur die laufenden und bereits beendeten Projekte, nicht aber die für die Zukunft geplanten Maßnahmen. Zum anderen haben sich die Kommunen in manchen Bundesländern entschieden ihren Eigenanteil freiwillig zu erhöhen.

Aussagen zum tatsächlichen Mittelabfluss sind selbst in Gebietskörperschaften mit einer vorbildlichen Informationspolitik schwierig. Dies hat mehrere Ursachen: Zum einen beinhalten die Vorhaben- und Projektlisten meist keine Unterscheidung zwischen

¹³ Jedoch erst nach Beendigung der Datenaufnahme für diese Studie.

durchgeführten, laufenden und geplanten Maßnahmen. Selbst wenn zwischen beendeten und laufenden Maßnahmen wie in Nordrhein-Westfalen und Bremen unterschieden wird, lässt sich daraus keine Aussage über tatsächlich getätigte Auszahlungen an die mit der Durchführung beauftragten Verwaltungseinheiten treffen, denn die Auszahlung kann sich aufgrund von Prüfungen, Nachkalkulationen und sonstigen bürokratischen Vorgängen verzögern. Einer Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofs zufolge wurden bis Mitte August erst knapp 100 Millionen Euro tatsächlich ausgezahlt (Handelsblatt 2009). Auf die Analyse in dieser Studie hat der tatsächliche Mittelabfluss allerdings keine Bedeutung. Im Sinne der Aufgabenstellung ist vielmehr entscheidend, welchem Zweck die Mittel grundsätzlich zugeordnet werden, wobei es für die langfristige Wachstumswirkung unerheblich ist, ob eine bestimmte Investition noch im Jahr 2009 oder erst im Jahr 2010 erfolgt.

4. Mittelverwendung

In diesem Kapitel wird die Mittelverwendung analysiert. Dazu werden die Investitionen in Abschnitt 4.1 zunächst den sieben Aktionsfeldern zugeteilt und dahingehend bewertet, ob es sich tatsächlich um die erhofften Zukunftsinvestitionen handelt. Im Anschluss wird in Abschnitt 4.2 die Verteilung der Investitionsmittel auf die Aktionsfelder ermittelt und mit dem in der Vorgängerstudie (DIW econ 2009) entwickelten Verteilungsschlüssel verglichen.

4.1 Investitionen in die Aktionsfelder

4.1.1 Informationsgesellschaft

Beschreibung des Aktionsfeldes Informationsgesellschaft

Die Wandlung klassischer Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften hin zu einer Informationsgesellschaft wird als das zentrale, langfristige Ziel moderner Wirtschaftspolitik beschrieben. Die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) ist das entscheidende Merkmal einer Informationsgesellschaft. Zahlreiche, in der Vorgängerstudie (DIW econ 2009) zitierte Studien belegen den positiven Einfluss von IKT auf das Produktivitätswachstum.

Die Vorgängerstudie identifiziert für dieses Aktionsfeld konkreten Handlungsbedarf, denn Deutschland belegt in diesem Bereich nur den siebten Platz unter den EU-15 Ländern. Deshalb werden mehrere Handlungsempfehlungen präsentiert, um die Position Deutschlands in diesem Aktionsfeld zu verbessern. Als Ziel wird die Intensivierung der Nutzung von Computern, Internet und anderen Kommunikationsmitteln ausgegeben, was beispielsweise mittels verstärkter Erwachsenenbildung in diesen Bereichen oder der Verbesserung der Internetauftritte öffentlicher Einrichtungen erreicht werden kann.

Investitionen in das Aktionsfeld Informationsgesellschaft

Tabelle 2 zeigt die bereits laufenden und geplanten Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete in das Aktionsfeld Informationsgesellschaft. Diese Investitionen umfassen Maßnahmen im Bereich e-Government sowie allgemeine Verbesserungen der IT-Ausstattung öffentlicher Einrichtungen mit Ausnahme der IT-Ausstattung im Bildungsbereich, die im Rahmen des Aktionsfeldes Bildung berücksichtigt wird. Investitionen in die Weiterbildungsweise Erwachsenenbildung werden in dieser Studie ebenfalls dem Bildungsbereich zugeordnet, da nicht zu identifizieren ist, welche speziellen Weiterbildungsmaßnahmen gefördert werden. Es ist jedoch zu beachten, dass Investitionen in die Weiter- und Erwachsenenbildung im Rahmen der Konjunkturpakete selten vorkommen und zumeist nur Sanierungsmaßnahmen beinhalten.

Tabelle 2: Investitionen in das Aktionsfeld Informationsgesellschaft (in Millionen Euro)

	Absolut	Anteil
Bund	500	92%
Länder	25	4%
Kommunen mit Verwendungsvorgabe	19	3%
Kommunen ohne Verwendungsvorgabe	3	1%
Gesamt	546	100%

Quelle: DIW econ auf Basis der Angaben der Bundesländer, des ITFG und www.konjunkturpaket.de

Insgesamt haben die in diesem Aktionsfeld vorgesehenen Investitionen ein Volumen von 546 Millionen Euro.¹⁴ Auffällig ist, dass die bundesbezogenen Investitionen mit 500 Millionen Euro mit Abstand den größten Teil in diesem Aktionsfeld ausmachen (92%). Die länderbezogenen Investitionen betragen mit 25 Millionen Euro nur 4% der gesamten Investitionen. Die von den Ländern vorgegeben kommunalen Investitionen fallen mit 19 Millionen Euro (3%) ebenfalls sehr gering aus. Die kommunalen Investitionen ohne Verwendungsvorgabe sind mit ca. 3 Millionen Euro (1%) kaum erwähnenswert.

Grundsätzlich stärken die hier aufgeführten Investitionen die Entwicklung einer Informationsgesellschaft und können somit als Zukunftsinvestition bezeichnet werden. Jedoch ist die Verteilung der Investitionen unausgewogen, da der überwiegende Teil für die Modernisierung der IT-Ausstattung von öffentlichen Verwaltungen und vereinzelt im Bereich e-Government vorgesehen ist. Ebenso wären etwa Investitionen im Bereich e-Learning für Erwachsene zu begrüßen. Denkbar wäre beispielsweise die Förderung von Bildungsangeboten für Personen mit besonders geringem Zugang zum Internet wie Senioren. Die Förderung derartiger Kurse kann zunächst befristet auf zwei Jahre erfolgen und wäre somit auch im Rahmen der Konjunkturpakete zu finanzieren. Telemedizin ist ein weiterer Bereich des Aktionsfeldes Informationsgesellschaft, welcher im Rahmen der Konjunkturpakete bisher kaum gefördert wird. Jedoch müssten dafür erheblich mehr Mittel investiert werden. Beispielsweise wurden in Großbritannien etwa 6 900 Millionen Euro (6 000 Millionen Pfund) für ein e-Health-Programm („connecting for health programme“) investiert (Nomensa 2009).

4.1.2 Innovation, Forschung und Entwicklung

Beschreibung des Aktionsfeldes Innovation, Forschung und Entwicklung

Wie in der Vorgängerstudie (DIW econ 2009) dargelegt wird, generieren Investition in Forschung und Entwicklung (FuE) Innovationen und tragen so zum Wachstum von Produktivität und Wohlstand einer Gesellschaft bei.

In der Vorgängerstudie wird für Deutschland in diesem Aktionsfeld der dritte Platz innerhalb der EU-15 Länder ausgewiesen. Insbesondere liegt Deutschland in bestimmten Bereichen

¹⁴ Dies entspricht etwa 3% der in dieser Studie betrachteten Mittel für öffentliche Investitionen von insgesamt ca. 20 500 Millionen Euro.

wie Qualität wissenschaftlicher Forschungsinstitute oder der Höhe der FuE-Ausgaben der Unternehmen an der Spitze. In anderen Bereichen besteht jedoch Verbesserungsbedarf, etwa bei der Förderung von Spitzentechnologien durch staatliche Beschaffung. Folglich weist die Studie Handlungsempfehlungen aus, um die Position Deutschlands weiter zu verbessern. Unter anderem werden dabei eine Erhöhung der staatlichen Fördermittel für bereits existierende FuE-Förderprogramme, eine Berücksichtigung neuer Technologien bei staatlicher Beschaffung und Maßnahmen zur Bekämpfung des Mangels an hochqualifizierten Arbeitskräften gefordert.

Investitionen in das Aktionsfeld Innovation, Forschung und Entwicklung

Tabelle 3 zeigt die im Rahmen der Konjunkturpakete getätigten Investitionen in Innovation, Forschung und Entwicklung. Aufgeführt sind solche Maßnahmen, die dem Bereich der außeruniversitären Forschung zugeordnet werden können sowie Investitionen zur Unterstützung der FuE-Tätigkeiten von Unternehmen. Investitionen im Hochschulbereich sind unter den Bildungsinvestitionen aufgeführt.

Die Gesamtinvestitionen in diesem Bereich betragen 1.826 Millionen Euro beziehungsweise 9% der gesamten, in dieser Studie betrachteten, öffentlichen Investitionen. Der Bund investiert mit 1.400 Millionen Euro 77% der Gesamtinvestitionen in dieses Aktionsfeld.

Die Länder geben 425 Millionen Euro für dieses Aktionsfeld aus, was 23% der Gesamtinvestitionen in diesem Bereich entspricht. Kommunale Mittel fließen dagegen kaum in diesen Bereich. Dieser Sachverhalt ist damit zu erklären, dass die Förderung von FuE-Aktivitäten nicht im kommunalen Aufgabengebiet angesiedelt ist. Insofern scheint im Falle von Innovation, Forschung und Entwicklung eine angemessene Verteilung der Investitionsmaßnahmen auf Bundes-, Landes und Kommunalebene zu erfolgen.

Tabelle 3: Investitionen in das Aktionsfeld Innovation, Forschung und Entwicklung (in Millionen Euro)

	Absolut	Anteil
Bund	1400	77%
Länder	425	23%
Kommunen mit Verwendungsvorgabe	1	0%
Kommunen ohne Verwendungsvorgabe	0	0%
Gesamt	1826	100%

Quelle: DIW econ auf Basis der Angaben der Bundesländer, des ITFG und www.konjunkturpaket.de

Die in diesem Bereich vorgesehenen Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet, das langfristige Wachstumspotential zu erhöhen und können daher als Zukunftsinvestitionen bezeichnet werden. Zudem kann als positiv bewertet werden, dass sich die bundes- und landesbezogenen Investitionen gut ergänzen. Der Bund fördert mit seinem Programm unter anderem die Innovationstätigkeit von kleinen und mittelständigen Unternehmen. Die Investitionsmaßnahmen der Länder finden hingegen vornehmlich im Bereich außeruniversitärer Forschungseinrichtungen statt, so dass davon auszugehen ist, dass die Grundlagenforschung ebenfalls von den Konjunkturpaketen profitiert.

4.1.3 Basis-Infrastruktur

Beschreibung des Aktionsfeldes Basis-Infrastruktur

Wie in der Vorgängerstudie (DIW econ 2009) ausgeführt wird, ist eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur eine wichtige Voraussetzung für unternehmerisches Handeln und somit wirtschaftliche Entwicklung. Gleichzeitig wird aber auch verdeutlicht, dass diese so genannte Basis-Infrastruktur nur bis zu einer bestimmten kritischen Obergrenze positive Wachstumseffekte realisiert. Nach Überschreiten dieser Obergrenze sind keine weiteren Wachstumsschübe mehr zu erwarten. Insofern wird gefolgert, dass Investitionen in die

Basis-Infrastruktur nur zu langfristigen Wachstumseffekten führen, wenn zuvor eine mangelnde Ausstattung in diesem Bereich vorlag.

Insgesamt nimmt Deutschland im Bereich der Basis-Infrastruktur die Spitzenposition innerhalb der EU-15 Länder ein und liegt auch bei separater Betrachtung der einzelnen Elemente der Basis-Infrastruktur wie beispielsweise das Straßen- und Schienennetz immer unter den drei besten Ländern. Dies demonstriert, dass Deutschland in allen Bereichen der Basis-Infrastruktur im europäischen Vergleich über eine überdurchschnittlich gut entwickelte Infrastruktur verfügt.

Investitionen in das Aktionsfeld Basis-Infrastruktur

Tabelle 4 listet die im Rahmen der Konjunkturpakete finanzierten Investitionen im Bereich Basis-Infrastruktur auf. Dazu zählen zum einen klassische Maßnahmen im Bereich Verkehrsinfrastruktur, wie zum Beispiel der Bau von Straßen, Häfen und Eisenbahntrassen. Zum anderen werden der Basis-Infrastruktur Maßnahmen zugerechnet, die in Tabelle 4 unter dem Begriff „sonstige öffentliche Infrastruktur“ zusammengefasst werden. Hierzu zählen größtenteils Maßnahmen im Bereich der Sanierung öffentlicher Gebäude, aber auch in den Bereichen Lärmschutz, Katastrophenschutz, Altlastsanierung sowie Dorf- und Tourismusinfrastruktur. Öffentliche Gebäude sind vornehmlich Rathäuser und Verwaltungsgebäude, umfassen jedoch auch Justizvollzugsanstalten, Polizei- und Feuerwehrgebäude. Nicht betrachtet werden hingegen Sanierungsmaßnahmen im Bildungs- und Gesundheitsbereich, einschließlich Sportstätten und kulturellen Einrichtungen, die den nachfolgenden Aktionsfeldern zugeordnet sind. Die Investitionen in die sonstige öffentliche Infrastruktur werden in Tabelle 4 auch danach unterschieden, ob sie energetische Sanierungsmaßnahmen beinhalten oder einen nicht-energetischen Fokus haben. Diese Unterscheidung ist wichtig, da energetische Sanierungsmaßnahmen, wie in Abschnitt 4.1.7 erläutert wird, das langfristige Wachstumspotential stärken und anteilig auch dem Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz zugeordnet werden können.

Tabelle 4: Investitionen in das Aktionsfeld Basis-Infrastruktur (in Millionen Euro)

	Verkehrsinfrastruktur (Straßen, Häfen, Eisenbahntrassen)		Sonstige Infrastruktur (Gebäude, Lärmschutz, Katastrophenschutz, Altlastsanierung, Dorf-/Tourismusinfrastruktur)				Summe	
			Nicht energetische Sanierungen		Energetische Sanierungen			
	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil
Bund	1950	42%	700	15%	750	16%	3400	73%
Länder	277	6%	148	3%	137	3%	561	12%
Kommunen mit Verwendungsvorgabe	69	1%	219	5%	95	2%	383	8%
Kommunen ohne Verwendungsvorgabe	38	1%	155	3%	97	2%	290	6%
Gesamt	2334	50%	1222	26%	1079	23%	4635	100%

Quelle: DIW econ auf Basis der Angaben der Bundesländer, des ITFG und www.konjunkturpaket.de

Verkehrsinfrastruktur

Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur machen den größten Teil der Investitionen im Bereich der Basis-Infrastruktur aus (Tabelle 4). Insgesamt werden 2 333 Millionen Euro in die Verkehrsinfrastruktur investiert (ca. 11% der gesamten in der Studie betrachteten Mittel für öffentliche Investitionen). Insbesondere der Bund legt mit einem Investitionsvolumen von 1 950 Millionen Euro einen klaren Fokus auf diesen Bereich, was einem Anteil von 42% an den gesamten Investitionen in die Basisinfrastruktur entspricht. Die Länder investieren 277 Millionen Euro beziehungsweise 6% der Investitionen in diesen Teilbereich. Die Kommunen investieren relativ wenig in die Verkehrsinfrastruktur. Dies gilt sowohl für die Mittel mit als auch für die ohne Verwendungsvorgabe.

Grundsätzlich bewertet der Sachverständigenrat (2009) Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur im Rahmen der Konjunkturpakete als positiv. Dies wird mit Verweisen auf empirische Analysen über den Nutzen von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen sowie auf eine Bedarfsschätzung, die einen Anstieg der Nutzungsintensität von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland ergibt, begründet. Demgegenüber weisen empirische Studien auch auf die Existenz kritischer Obergrenzen für Verkehrsinfrastruktur für das Auslösen positiver Wachstumsimpulse hin (Hulten/ Schwab 1991, Holtz-Eakin 1994). Ist eine solche Obergrenze überschritten, so können keine weiteren Wachstumseffekte durch Investitionen in dieses Aktionsfeld erwartet werden. Da in der Vorgängerstudie (DIW econ 2009) für die Basis-Infrastruktur in Deutschland die höchste Bewertung aller EU-15 Länder ermittelt wurde, liegt die Vermutung nahe, dass sich der Zustand der Verkehrsinfrastruktur bereits in der Nähe der relevanten Obergrenze befindet. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht zwingend, dass ein weiterer Infrastrukturausbau zu ähnlichen Wachstumseffekten führen wird, wie dies in der Vergangenheit der Fall gewesen ist und auf die sich die vom Sachverständigenrat zitierten empirischen Befunde stützen.

Sonstige Infrastruktur

Dieser Bereich umfasst allgemeine bauliche Maßnahmen. Ob es sich dabei um Maßnahmen mit oder ohne energetischen Fokus handelt ist in den meisten Fällen klar ersichtlich:

- Sanierungsmaßnahmen ohne energetischen Fokus im Bereich der Basis-Infrastruktur umfassen insgesamt 1 222 Millionen Euro (Tabelle 4). Die Bundesinvestitionen bilden

mit 700 Millionen Euro den größten Teil in diesem Bereich (15% aller Investitionen in Basis-Infrastruktur). Die Bundesländer investieren 148 Millionen Euro (3%) in Sanierungsmaßnahmen ohne energetischen Fokus. Auf kommunaler Ebene werden 219 Millionen Euro der Mittel mit Verwendungsvorgabe in diesen Bereich investiert (5%) und 155 Millionen Euro der Mittel ohne Verwendungsvorgabe (3%).

- Sanierungsmaßnahmen mit energetischem Fokus umfassen energetische Sanierungsmaßnahmen in öffentlichen Gebäuden mit Ausnahme von Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen einschließlich Sportstätten und kulturellen Einrichtungen. Tabelle 4 ist zu entnehmen, dass insgesamt 1 079 Millionen Euro in diesen Bereich fließen. Der Bund investiert dabei mit 750 Millionen Euro am meisten (16% der gesamten Investitionen in die Basis-Infrastruktur). Die Länder investieren 137 Millionen Euro (rund 3%) in diesen Bereich. Auf kommunaler Ebene fließen 95 Millionen Euro aus Mitteln mit Verwendungsvorgabe und 97 Millionen Euro aus Mitteln ohne Verwendungsvorgabe in die energetische Sanierung der sonstigen öffentlichen Infrastruktur.

Grundsätzlich entsprechen die in diesem Bereich geplanten Investitionen vor allem dem Zweck der Bestandserhaltung. Von einer signifikanten Wirkung auf das langfristige Wachstumspotential der deutschen Volkswirtschaft ist dagegen nicht auszugehen. Folglich stellen diese Maßnahmen – so sinnvoll und notwendig sie unter anderen Gesichtspunkten auch erscheinen mögen – nicht die benötigten und erhofften Zukunftsinvestitionen dar. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Maßnahmen im Bereich der energetischen Sanierung die Energieeffizienz Deutschlands erhöhen und somit positiv im Sinne des Klimaschutzes wirken. Auf diese Bedeutung für das langfristige Wachstumspotential einer Volkswirtschaft wird weiter unten im Abschnitt 4.1.7 eingegangen.

Insgesamt kann somit festgehalten werden, dass ein Großteil der Investitionen im Aktionsfeld Basis-Infrastruktur kritisch zu sehen ist. Verkehrsinfrastrukturinvestitionen entsprechen zwar der Zielsetzung dieses Aktionsfeldes, jedoch ist fraglich ob die damit verbundene Wachstumswirkung noch den in der Vergangenheit beobachteten Effekten entsprechen wird. Sanierungsmaßnahmen ohne energetischen Fokus sind ebenfalls kaum in der Lage, das langfristige Wachstumspotential in Deutschland zu erhöhen und entsprechen nicht den gewünschten Zukunftsinvestitionen. Einzig die energetischen Sanierungsmaßnahmen sind anteilig in dem Maße positiv zu bewerten und als Zukunftsinvestitionen zu bezeichnen, in dem sie die Energieeffizienz Deutschlands erhöhen und somit positiv im Sinne des Klimaschutzes wirken. Folglich kann ein Großteil der

Investitionen in die Basis-Infrastruktur langfristig nur als bestandswahrend und nicht als wachstumsfördernd bezeichnet werden.

4.1.4 IKT-Infrastruktur

Beschreibung des Aktionsfeldes IKT-Infrastruktur

Informations- und Kommunikationstechnologien als Teil der Informationsgesellschaft sind seit den 1990er Jahren als ein entscheidender Wachstumsfaktor anerkannt. Die Vorgängerstudie (DIW econ 2009) betont, dass dazu die Verfügbarkeit der entsprechenden Infrastruktur eine wichtige Voraussetzung ist. Zahlreiche Studien zeigen, dass vor allem die Qualität der IKT-Infrastruktur, wie etwa die Geschwindigkeit von Internetverbindungen, entscheidend ist, um Wachstumsimpulse zu realisieren.

Die Indikatorenanalyse der Vorgängerstudie zeigt, dass Deutschland im Bereich der IKT-Infrastruktur nur den sechsten Platz innerhalb der EU-15 Länder einnimmt. Während Deutschland bei den Subindikatoren Telefonpenetration und Mobiltelefonpenetration Spitzenplätze belegt, ist bei den Variablen Breitband-Internetanschlüsse und Internetnutzung deutlicher Nachholbedarf zu erkennen. Dementsprechend wird in der Vorgängerstudie vor allem der Ausbau der Breitbandversorgung gefordert. Des Weiteren werden der Ausbau von Glasfasernetzen bis zum Endnutzer, verbesserte Internetzugangsmöglichkeiten in öffentlichen Gebäuden und Stadtzentren sowie der Ausbau von Funknetzen als Maßnahmen vorgeschlagen.

Investitionen in das Aktionsfeldes IKT-Infrastruktur

Im Rahmen der Konjunkturpakete sind Gesamtinvestitionen in die Breitbandversorgung in Höhe von 173 Millionen Euro vorgesehen (Tabelle 5). Das entspricht weniger als 1% der insgesamt berücksichtigten ca. 20.500 Millionen Euro. Auf Bundesebene sind sogar überhaupt keine solchen Investitionen geplant. Die Länder investieren mit insgesamt etwa 8 Millionen Euro nur einen sehr kleinen Teil der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel. Auf kommunaler Ebene wird fast ausschließlich im Rahmen der zweckgebundenen Mittel in Höhe von ca. 161 Millionen Euro in dieses Aktionsfeld investiert.

Tabelle 5: Investitionen in das Aktionsfeld IKT-Infrastruktur (in Millionen Euro)

	Absolut	Anteil
Bund	0	0%
Länder	8	4%
Kommunen mit Verwendungsvorgabe	161	93%
Kommunen ohne Verwendungsvorgabe	5	3%
Gesamt	173	100%

Quelle: DIW econ auf Basis der Angaben der Bundesländer, des ITFG und www.konjunkturpaket.de

Grundsätzlich entsprechen die geplanten und bereits getätigten Investitionen in die Breitbandversorgung eindeutig dem Ziel dieses Aktionsfeldes. Da von solchen Maßnahmen langfristige Wachstumsschübe zu erwarten sind, können sie als Zukunftsinvestitionen gesehen werden. Allerdings ist das vorgesehene Investitionsvolumen unzureichend, um eine nachhaltige Verbesserung der Breitbandversorgung in Deutschland zu erreichen. Einer Schätzung des Schmalbandatlas (www.schmalbandatlas.de 2009) zufolge, leben bis zu sechs Millionen Deutsche in Gebieten, die keinen Zugang zum bereits bestehenden Breitbandnetz haben. Der gesamte Investitionsbedarf für die Schaffung eines hochleistungsfähigen Breitbandnetzes der nächsten Generation (*Next Generation Network*) für alle Menschen in Deutschland wird auf bis zu 50 000 Millionen Euro geschätzt.¹⁵

4.1.5 Bildung

Beschreibung des Aktionsfeldes Bildung

In der Neuen Wachstumstheorie, die die theoretische Grundlage der Vorgängerstudie (DIW econ 2009) bildet, ist ein hohes Maß an Humankapital zentral für wirtschaftliches Wachstum. Demnach kommt dem Bildungssystem eines Landes eine essentielle Bedeutung zu, wobei insbesondere die Bildungsqualität - gemessen an kognitiven Leistungstests wie PISA - einen

¹⁵ Vergleiche zum Beispiel den Deutschlandplan des Kanzlerkandidaten Frank Walter Steinmeier oder Booz&co. (2009).

großen Einfluss auf das langfristige Wachstumspotential einer Volkswirtschaft besitzt. Des Weiteren wird in der Vorgängerstudie angeführt, dass Bildungsinvestitionen wichtig für die Aktionsfelder Innovation, Forschung und Entwicklung sowie Informationsgesellschaft sind und folglich weitere positive externe Effekte auslösen.

Im Bereich Bildung schneidet Deutschland im europäischen Vergleich mit Rang 11 sehr schlecht ab. Dies spiegelt sich auch in entsprechend schlechten Bewertungen in allen für Bildung relevanten Teilkategorien wider. Aus diesem Grund werden in der Vorgängerstudie mehrere Handlungsempfehlungen für eine Verbesserung der Bildungssituation gegeben. Diese umfassen neben der Verbesserung der allgemeinen Gebäudeinfrastruktur vor allem auch die Verbesserung von Lehreinrichtungen in Schulen und Universitäten (Bücher, Labore, multimediale Ausrüstung und so weiter) sowie die Verbesserung der Qualität der Lehrerausbildung.

Investitionen in das Aktionsfeld Bildung

Tabelle 6 zeigt die im Rahmen der Konjunkturpakete vorgesehenen Maßnahmen im Bildungsbereich, die Investitionen in Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen sowie in Weiterbildungseinrichtungen umfassen. Weiterhin werden Investitionen in kulturelle Bereiche wie Museen, Bibliotheken oder Jugend- und Gemeindezentren aufgeführt, die alle auf eine Erhöhung des Humankapitals abzielen.

Die betrachteten Investitionsvorhaben lassen sich unterteilen in Maßnahmen zur Verbesserung der Bildungsinhalte, bauliche Maßnahmen ohne energetischen Fokus und energetische Sanierungsmaßnahmen. Unter „Bildungsinhalte“ sind in Tabelle 6 Investitionen zusammengefasst, die auf eine Erhöhung der Bildungsqualität abzielen. Dies sind etwa Investitionen in eine verbesserte Medienausstattung von Schulen oder die Anschaffung von Großgeräten für Universitäten. Dagegen umfassen energetische Sanierungsmaßnahmen solche Maßnahmen, die vor allem auf Energieeinsparung abzielen, also etwa Maßnahmen zur besseren Dämmung von Schulgebäuden oder den Austausch von Heizungsanlagen. Unter bauliche Vorhaben fallen andere Sanierungsmaßnahmen, die nicht auf Energieeinsparung abzielen wie zum Beispiel Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit oder die Neugestaltung von Pausenhöfen.

Tabelle 6: Investitionen in das Aktionsfeld Bildung (in Millionen Euro)

	Bildungsinhalte		Nicht energetische Sanierungen		Energetische Sanierungen		Summe	
	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil
Bund	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Länder	312	4%	745	11%	1475	21%	2531	36%
Kommunen mit Verwendungsvorgabe	52	1%	566	8%	1358	19%	1976	28%
Kommunen ohne Verwendungsvorgabe	33	0%	684	10%	1759	25%	2476	35%
Gesamt	396	6%	1995	29%	4592	66%	6983	100%

Quelle: DIW econ auf Basis der Angaben der Bundesländer, des ITFG und www.konjunkturpaket.de

Tabelle 6 zeigt, dass 6 983 Millionen Euro in den Bildungsbereich fließen (dies entspricht ca. 34% der gesamten in dieser Studie betrachteten Investitionsvorhaben). Bundesbezogene Investitionen in die Bildung finden aufgrund der Gesetzgebungshoheit nicht statt. Die Investitionen in Bildung erfolgen vor allem auf kommunaler Ebene. So fließen aus dem Bereich der kommunalen Mittel ohne Verwendungsvorgabe insgesamt 2 476 Millionen Euro in den Bildungsbereich, was 35% der Investitionen in diesem Bereich entspricht. Zudem werden kommunalbezogene Gelder mit Verwendungsvorgabe in Höhe von 1 976 Millionen Euro in Bildung investiert (28% der Investitionen in Bildung). Die Bundesländer investieren 2.531 Millionen Euro in Bildung (36% der Investitionen in diesen Bereich). Somit erscheint das Aktionsfeld Bildung auf den ersten Blick sehr stark von den Konjunkturpaketen zu profitieren.

Ein genauerer Blick zeigt jedoch, dass sich die Mittel sehr ungleich auf die drei, in Tabelle 6 ausgewiesenen, Teilbereiche verteilen. Insgesamt fließen nur 396 Millionen Euro in Bildungsinhalte, also beispielsweise in die Ausstattung von Schulen mit Computern, Büchern oder neuen naturwissenschaftlichen Laboren. Die Länder investieren 312 Millionen Euro in Bildungsinhalte und damit den mit Abstand größten prozentualen Teil aller Verwaltungsebenen (4% aller Bildungsinvestitionen). Zudem sorgen die Länder über die Verwendungsvorgabe zusätzlich für kommunalbezogene Investitionen in Höhe von 52 Millionen Euro in diesen Bereich, während die Kommunen nur 33 Millionen Euro der Mittel ohne Verwendungsvorgabe in Bildungsinhalte investieren. Somit fließt nur ein kleiner Teil der Mittel aus den Konjunkturpaketen in eine Verbesserung der Bildungsqualität (knapp 6%). Dies ist von Bedeutung, da gerade die Bildungsqualität entscheidend für das langfristige Wachstumspotential einer Volkswirtschaft ist.

Ein weitaus größerer Teil der Bildungsinvestitionen in Höhe von 1 995 Millionen Euro fließt in bauliche Maßnahmen ohne energetischen Fokus. Diese Investitionen werden vor allem durch kommunalbezogene Mittel finanziert, wobei die kommunalen Mittel ohne Verwendungsvorgabe den größeren Teil ausmachen (10%). Der größte Teil der Gesamtinvestitionen für Bildung (4 592 Millionen Euro, 66% aller Bildungsinvestitionen) wird in energetische Sanierungsmaßnahmen investiert. Die Kommunen investieren 1 759 Millionen Euro aus Mitteln ohne Verwendungsvorgabe in derartige Maßnahmen (25% der Investitionen im Bildungsbereich). Zudem fließen 1 358 Millionen Euro an kommunalen Mitteln mit Verwendungsvorgabe in die energetische Sanierung von Bildungseinrichtungen (19% der gesamten Bildungsinvestitionen). Die Länder investieren mit 1 475 Millionen Euro

ebenfalls einen erheblichen Anteil (21%) in diesen Bereich.

Die Analyse der im Bildungsbereich vorgeschlagenen Investitionen lässt einige Schlussfolgerungen zu. Zunächst ist festzuhalten, dass Bildungsinvestitionen auf den ersten Blick einen großen Teil der gesamten öffentlichen Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete ausmachen. Ein genauere Blick auf dieses Aktionsfeld schmälert jedoch diesen positiven ersten Eindruck. Dies liegt vor allem an der sehr ungleichen Verteilung der Investitionen auf Bildungsinhalte und der Sanierung der Gebäudestruktur:

- Investitionen in Bildungsinhalte können klar als Zukunftsinvestition bezeichnet werden, werden aber nur in sehr geringem Umfang gefördert.
- Investitionen in die Verbesserung der Gebäudestruktur im Bildungsbereich erscheinen zwar grundsätzlich als sinnvoll, da sie der Erhaltung des Bestandes dienen. Allerdings haben sie keinen Einfluss auf die Qualität des Bildungssystems. Somit gehen von diesen Investitionen auch keine langfristigen Wachstumseffekte aus, sie stellen deshalb auch keine Zukunftsinvestitionen dar.

Insgesamt muss daher festgehalten werden, dass sich durch die im Rahmen der Konjunkturpakete geplanten öffentlichen Investitionen die Bildungsqualität nicht spürbar fördern lässt. Zudem hätte ein Großteil der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Instandhaltung des Gebäudebestands von Schulen und Hochschulen eigentlich im Rahmen der laufenden Ausgaben von Ländern und Kommunen finanziert werden müssen.

Die stark ausgeprägte Fokussierung auf Erhaltungsinvestitionen deutet auf erhebliche Versäumnisse hin, was zum Teil durch strukturelle Finanzierungsprobleme der verantwortlichen Gebietskörperschaften zu erklären sein dürfte. Für eine nachhaltige Verbesserung erscheint es daher dringend geboten, die Ursachen zu ergründen und geeignete Gegenmaßnahmen einzuleiten. Schließlich ist es inakzeptabel, dass es erst einer außerplanmäßigen Investitionsentscheidung während einer konjunkturellen Notlage bedarf, um teilweise essentiellen Erhaltungsmaßnahmen wie etwa die Befestigung einer umsturzgefährdeten Mauer in einer Kindertagesstätte durchzuführen (siehe Anhang). Grundsätzlich kann vor dem Hintergrund des offenbar sehr hohen Nachholbedarfs eine anteilige Finanzierung von Erhaltungsmaßnahmen aus den Mitteln der Konjunkturpakete vertretbar sein. Allerdings sollte dies nur unter dem Vorbehalt erfolgen, dass auch langfristige Lösungsansätze von strukturellen Finanzierungsproblemen gesucht und

gefunden werden. Zudem müssen die jeweiligen Maßnahmen dann auch klar als Erhaltungsmaßnahmen bezeichnet werden und dürfen nicht als das „größte Investitionsprogramm in Bildung, das in Deutschland je aufgelegt wurde“ angepriesen werden. In der nachfolgenden Box ist dies zur Illustration für den Fall der Ennertschule in Bonn beschrieben.

Ein weiterer Aspekt, der die Wirkung der geplanten Maßnahmen im Bereich Bildung reduziert, ist die Fokussierung eines Großteils der Mittel auf energetische Sanierungsmaßnahmen, wodurch zwar die Nachhaltigkeit der deutschen Volkswirtschaft, aber eben nicht die Qualität des Bildungssystems gestärkt wird.

230 000 Euro für gelbe Wände und Fenster

Teil 4 der Serie „Das Konjunkturpaket“ der Frankfurter Allgemeinen Zeitung

Die Bonner Ennertschule ist eine der ersten Schulen in Bonn, die vom Konjunkturpaket II der Bundesregierung profitieren. Für 230 000 Euro streichen Handwerker die Flure und die Klassenräume, reparieren das Flachdach und tauschen die Fenster aus. „Die Fenster seien schließlich schon sehr alt“, sagt Naujoks, Leiter des Städtischen Gebäudemanagements. Lehrer, Schüler, Eltern, wirklich alle freuen sich, dass die Kinder nach den Ferien in Klassenräumen sitzen, die dann in frischem Gelb leuchten. Und die acht Handwerker haben auch in den ruhigen Sommerferien gut zu tun. Nun gehört das Bonner Bauhandwerk zwar nicht unbedingt zu den Branchen, die von der Krise besonders gebeutelt werden. Und es wird wegen der starken staatlichen Nachfrage sogar noch leicht höhere Preise fürs Streichen verlangen können. Aber das stört nicht groß, denn diese Renovierung zahlt ja der Bund.

Als "das größte Investitionsprogramm in Bildung, das in Deutschland je aufgelegt wurde", hat Bildungsministerin Annette Schavan das zweite Konjunkturprogramm gelobt. Das klingt gut, hat aber einen Schönheitsfehler: Die acht Milliarden Euro, die Bund und Länder jetzt überall in die Sanierung von Schulen und Hochschulen stecken, sind bloß Schönheitsreparaturen und bringen überhaupt nichts für die Bildung. Oder werden Schüler in schöneren und gut gedämmten Klassenzimmern klüger? Nein, zeigen die Studien von Bildungsforschern. Der Zustand der Gebäude spielt für den Lernerfolg so gut wie keine Rolle. Bunte Schulflure sind zwar hübsch anzusehen, sie helfen Schülern aber nicht über die Hürde des Hauptschulabschlusses.

Stattdessen fordern Fachleute kleinere Klassen, besser ausgebildete Lehrer und ein größeres Angebot an Ganztagschulen. Damit könnte man den Bildungsnotstand an deutschen Schulen bekämpfen, aus denen immer mehr Jugendliche kommen, die so schlecht lesen, schreiben und rechnen können, dass sie später nie eine Lehrstelle finden.

Eberhard Kanski vom nordrhein-westfälischen Bund der Steuerzahler fasst treffend zusammen: "Diese Ausgaben fördern zwar die Konjunktur kurzfristig, sie haben aber nichts mit Bildung zu tun."

FAZ.NET. Das Konjunkturprogramm (4): 230.000 Euro für gelbe Wände und neue Fenster. 10.08.09 – leicht geändert

4.1.6 Gesundheit

Beschreibung des Aktionsfeldes Gesundheit

Die Vorgängerstudie (DIW econ 2009) zeigt auf, dass Gesundheitsinvestitionen ein wichtiger Bestandteil moderner Wachstumspolitik sind. Gesundheit ist insbesondere ein bedeutsamer Faktor für die Wirkungsentfaltung von Bildung, Innovation, Forschung und Entwicklung. Zudem können durch bessere Gesundheit Krankheitskosten gespart und die Arbeitsproduktivität erhöht werden, da gesunde Arbeitskräfte effizienter arbeiten und einen größeren Grad an Aus- und Weiterbildung erreichen können.

In der Vorgängerstudie wird Deutschland im Bereich Gesundheit auf den siebten Rang innerhalb der EU-15 Länder eingeordnet. Damit liegt die Qualität des deutschen Gesundheitssystems klar unter dem Durchschnitt der EU-15 Länder. Geeignete Investitionsmaßnahmen, um die Situation in Deutschland zu verbessern, sind unter anderem der Ausbau von Sport-, Freizeit und Fitnessanlagen, Maßnahmen im Bereich der Essensversorgung in Kindertagesstätten und Ganztagschulen sowie Informationsveranstaltungen und Kampagnen zu gesundheitsfördernden Themen. Darüber hinaus ist auch die Verbesserung der Ausstattung von Krankenhäusern relevant.

Investitionen in das Aktionsfeld Gesundheit

Tabelle 7 veranschaulicht die Investitionen im Aktionsfeld Gesundheit. Berücksichtigt werden dabei Investitionen in Krankenhäusern und Investitionen im Bereich von Sport- und Freizeiteinrichtungen. Investitionen für eine Mittagsessensversorgung in Schulen und Kindertagesstätten sind dem Bildungsbereich zugewiesen und werden an dieser Stelle somit nicht aufgeführt. Die Unterstützung von Kampagnen und Informationsveranstaltungen zu gesundheitsförderlichen Themen ist im Rahmen der Konjunkturpakete offensichtlich nicht geplant. In Tabelle 7 werden die geplanten und bereits getätigten Investitionen im Gesundheitsbereich unterteilt in Maßnahmen in Krankenhäusern und Maßnahmen in Sport- und Freizeitstätten aufgeführt.

Die gesamten Investitionen im Gesundheitsbereich betragen 1 338 Millionen Euro (6,5% der in dieser Studie insgesamt betrachteten Investitionsmittel). Auf den drei Verwaltungsebenen weisen die vorgesehenen Investitionen erhebliche Unterschiede auf. Sowohl absolut als auch relativ stellen die kommunalen Investitionen mit Verwendungsvorgabe mit 910 Millionen

Euro beziehungsweise 68% der insgesamt im Gesundheitsbereich vorgesehenen Mittel die wichtigste Kategorie in diesem Bereich dar. Aus den insgesamt verfügbaren kommunalen Mitteln ohne Verwendungsvorgabe sollen hingegen lediglich 262 Millionen Euro im Gesundheitsbereich investiert werden, was einem Anteil von 20% entspricht. Die verbleibenden 12% der in Tabelle 7 aufgeführten Investitionen (167 Millionen Euro) werden von den Ländern aufgebracht, während der Bund komplett auf Investitionen verzichtet. Bezogen auf die beiden Investitionsfelder in diesem Bereich konzentrieren sich die Planungen mit 951 Millionen Euro (71% der geplanten Mittel) auf Investitionen in Krankenhäusern, wobei auch hier vor allem kommunale Mittel mit Verwendungsvorgabe verplant sind. Für Verbesserung und Ausbau von Sport- und Freizeitstätten ist hingegen mit insgesamt 387 Millionen Euro oder 29% der Mittel ein deutlich geringerer Betrag vorgesehen. Auch hiervon soll ein Großteil (238 Millionen Euro) aus kommunalen Mitteln ohne Verwendungsvorgabe erbracht werden.

Tabelle 7: Investitionen in das Aktionsfeld Gesundheit (in Millionen Euro)

	Krankenhäuser		Sport- & Freizeiteinrichtungen		Summe	
	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil
Bund	0	0%	0	0%	0	0%
Länder	133	10%	34	3%	167	12%
Kommunen mit Verwendungsvorgabe	794	59%	116	9%	910	68%
Kommunen ohne Verwendungsvorgabe	24	2%	238	18%	262	20%
Gesamt	951	71%	387	29%	1338	100%

Quelle: DIW econ auf Basis der Angaben der Bundesländer, des ITFG und www.konjunkturpaket.de

Die Beurteilung der im Aktionsfeld Gesundheit geplanten Maßnahmen erfordert die Berücksichtigung verschiedener Aspekte:

Zunächst ist anzumerken, dass auch im Gesundheitsbereich ein Teil der Investitionen in Krankenhäusern und in Sportstätten im energetischen Bereich erfolgen. In ihrer Wirkung

können, wie oben im Zusammenhang mit entsprechenden Investitionen in Infrastruktur (Abschnitt 4.1.3) und Bildung (Abschnitt 4.1.5) beschrieben, diese Investitionen anteilig dem Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz zugerechnet werden. Im Gesundheitsbereich machen solche Investitionen jedoch nur einen relativ geringen Teil aus.

Des Weiteren ist zu bedenken, dass die im Rahmen der Konjunkturpakete getätigten Investitionen in Krankenhäuser vornehmlich im Bereich der Sanierung der Gebäudestruktur und teilweise im Bereich von Neuausstattungen erfolgen. Grundsätzlich sollte die Finanzierung derartiger Investitionen über Krankenkassenbeiträge sowie Investitionszuschüsse der Länder an die Krankenhäuser erfolgen.¹⁶ Insofern scheint der zu beobachtende Rückgriff auf Gelder aus den Konjunkturpaketen – wie im Bereich Bildung (Abschnitt 4.1.5) beobachtet – auch hier strukturelle Defizite in der Finanzierung offen zu legen. Demgegenüber sind keine Maßnahmen zur Verbesserung von Gesundheit und Gesundheitsvorsorge wie etwa die Förderung entsprechender Kampagnen und Aktionen vorgesehen. Solche Programme könnten breit angelegt in Schulen ansetzen, um beispielsweise übergewichtigen Kindern konkrete Hilfestellung im Hinblick auf eine gesunde Ernährung zu geben. Als Beispiel könnte die Kampagne des bekannten Fernsehkochs Jamie Oliver dienen, der öffentlichkeitswirksam auf Probleme der Ernährung in Schulen in England hingewiesen hat und so eine öffentliche Debatte angeregt hat. Darüber hinaus sollten Sporteinrichtungen noch stärker gefördert werden, um sportliche Aktivitäten der Bevölkerung weiter zu unterstützen. Für die Finanzierung all dieser Maßnahmen müsste jedoch eine Umorientierung der aktuellen Investitionsplanung im Bereich Gesundheit erfolgen beziehungsweise es müssten zusätzliche Mittel für diesen Bereich bereitgestellt werden.

4.1.7 Energieeffizienz und Klimaschutz

Beschreibung des Aktionsfeldes Energieeffizienz und Klimaschutz

Zahlreiche in der Vorgängerstudie (DIW econ 2009) erwähnte aktuelle Studien verdeutlichen die immensen ökonomischen Kosten des sich abzeichnenden Klimawandels. Aus diesem Grund wird ausgeführt, dass Investitionen im Bereich Energieeffizienz und Klimaschutz notwendig sind, um langfristiges Wachstum nachhaltig zu realisieren. Neben der Reduzierung der ökonomischen Kosten des Klimawandels können derartige Investitionen

¹⁶ Während die Betriebskosten über die Krankenkassen zu finanzieren sind, werden die Investitionskosten durch die Bundesländer aufgebracht. Dies wird als duale Finanzierung bezeichnet (Krankenhausfinanzierungsgesetz KHG 2009).

auch durch Anreize für Innovation, Forschung und Entwicklung direkt das langfristige Wachstumspotential einer Volkswirtschaft erhöhen.

Auf Basis je eines Indikators zur Energieeffizienz und zum Energiegehalt relativ zu den Treibhausemissionen belegt Deutschland im Vergleich zu den EU-15 Ländern nur den 11. Rang und liegt damit erneut unterhalb des EU-15 Durchschnitts. In der Vorgängerstudie werden deshalb Investitionen zur Förderung der Energieeffizienz gefordert. Zudem sollte die Erforschung CO₂-freier Energietechniken weiter unterstützt werden.

Investitionen in das Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz

Unmittelbar diesem Aktionsfeld zuzurechnen sind Investitionen in Höhe von 5.029 Millionen Euro beziehungsweise 25% der insgesamt verfügbaren Investitionsmittel, wovon allein 5.000 Millionen Euro auf die Umweltprämie der Bundesregierung fallen (Tabelle 8). Diese sieht einen Zuschuss von 2 500 Euro vor, wenn ein mindestens neun Jahre alter PKW durch einen Neu- oder Jahreswagen ersetzt und der Gebrauchtwagen gleichzeitig verschrottet wird. Gemäß Förderrichtlinie wird somit das Ziel verfolgt, alte, schadstoffintensive Kraftfahrzeuge durch neue, effizientere und saubere Fahrzeuge zu ersetzen. Dies soll einen Beitrag zur Vermeidung von Schadstoffemissionen in der Luft leisten und gleichzeitig die Nachfrage stärken (BMW 2009). Des Weiteren werden diesem Aktionsfeld Investitionsmaßnahmen der Kommunen zugerechnet, die ebenfalls eindeutig ihre Ziele im Bereich Energieeffizienz und Klimaschutz haben wie zum Beispiel Investitionen in energieeffiziente Straßenbeleuchtung. Mit einem Umfang von 29 Millionen Euro liegen diese aber bei unter einem Prozent der Investitionsmittel in diesem Aktionsfeld.

Tabelle 8: Investitionen in das Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz (in Millionen Euro)

	Energieeffizienz und Klimaschutz	
	Absolut	Anteil
Bund	5000	99%
Länder	0	0%
Kommunen mit Verwendungsvorgabe	0	0%
Kommunen ohne Verwendungsvorgabe	29	1%
Gesamt	5029	100%

Quelle: DIW econ auf Basis der Angaben der Bundesländer, des ITFG und www.konjunkturpaket.de

Während die deutliche Förderung des Aktionsfeldes Energieeffizienz und Klimaschutz grundsätzlich positiv ist, erscheint die Verwendung von 5.000 Millionen Euro für die Umweltprämie zumindest diskutabel. Wissenschaftler bezweifeln den Sinn dieser Maßnahme in ökonomischer wie auch ökologischer Hinsicht. So stellt die Umweltprämie ein „Nullsummenspiel“ dar, da die aufgrund der Prämie heute getätigten Autokäufe nach Ablauf der Förderung zu einem entsprechenden Einbruch der Nachfrage führen werden. Daher werden vor allem Mitnahme- und Vorzieheffekte ausgelöst, indem ohnehin geplante Autokäufe vorgezogen werden (Wey 2009). Ferner ist davon auszugehen, dass die einseitige Förderung eines Konsumgutes zu Verdrängungseffekten im Bereich anderer Konsumgüter führen wird. Dementsprechend ist selbst der kurzfristige Nutzen des Instruments zu hinterfragen, da die Binnennachfrage in anderen Bereichen der Volkswirtschaft leidet und ein großer Teil der zusätzlichen Nachfrage im Automobilsektor aus dem Ausland bedient wird. Außerdem führt die Umweltprämie zu erheblichen Verwerfungen im Automobilmarkt, da vor allem Produzenten von Kleinwagen gefördert werden und die Preise für Gebrauchtwagen fallen, was Vermögensverluste für Autobesitzer bedeutet. Zudem könnte die Umweltprämie notwendige strukturelle Anpassungsprozesse in der Automobilbranche weiter verschieben (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009). Darüber hinaus wird bezweifelt, dass die Umweltprämie positive Folgen für die

Umwelt hat, wenn die Emissionen bei der Produktion der Neuwagen und der Verschrottung der Gebrauchtwagen mit berücksichtigt werden.

Diese Kritikpunkte verdeutlichen, dass die Umweltprämie nicht dazu geeignet ist, das langfristige Wachstumspotential Deutschlands zu erhöhen. Der Nutzen für die Umwelt ist durchaus zweifelhaft und Anreize für FuE-Tätigkeiten im Bereich Energie und Umwelt werden durch die Prämie nicht gesetzt. Insofern ist ein langfristiger Nutzen dieser Maßnahme nicht zu erkennen. Zudem ist, wie beschrieben, selbst der kurzfristige Nutzen umstritten.

Anteilige Zurechnung energetischer Sanierungsmaßnahmen zum Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz

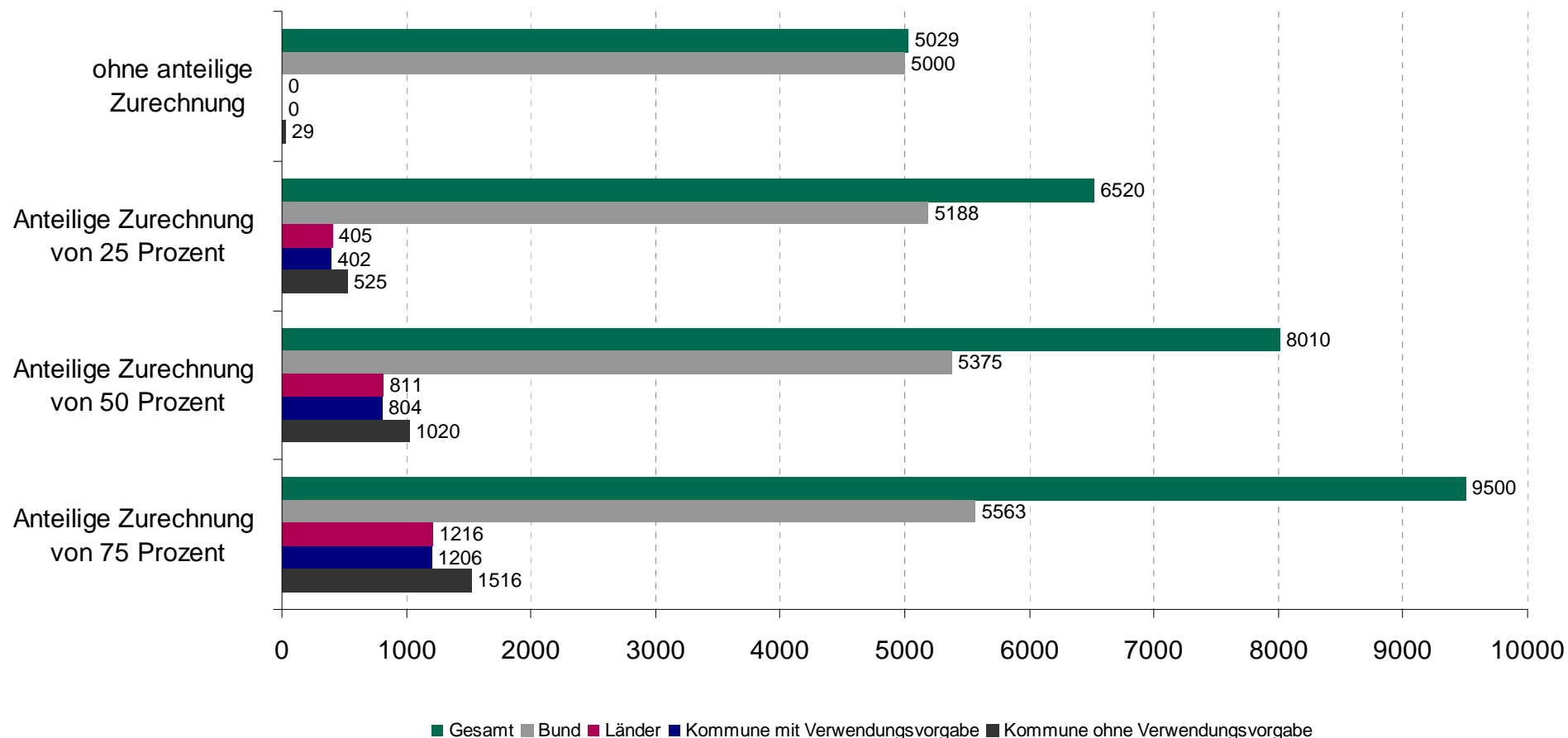
Bei den Maßnahmen zur Basis Infrastruktur (Abschnitt 4.1.3), Bildung (Abschnitt 4.1.5) und Gesundheit (Abschnitt 4.1.6) wurde unterschieden zwischen Sanierungsmaßnahmen mit und ohne energetischen Fokus. Diese Differenzierung wurde damit begründet, dass energetische Sanierungsmaßnahmen auch allgemein die Energieeffizienz erhöhen und somit dem Klimaschutz dienen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Maßnahmen primär mit dem Ziel der Reduktion des Energieverbrauchs durchgeführt werden. Die vorhandenen Daten erlauben eine derartige Unterscheidung, da meist ersichtlich ist, ob eine Sanierungsmaßnahme einen energetischen Fokus besitzt oder nicht. Jedoch können auch energetische Maßnahmen im Bereich der Bestandserhaltung angesiedelt sein; beispielsweise dann, wenn eine Heizung ohnehin ausgetauscht werden muss und die folgende Energieeinsparung ein positiver Nebeneffekt ist. Aus diesem Grund ist es schwierig festzulegen, wie groß der Anteil der energetischen Sanierungsmaßnahmen ist, der dem Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz zuzurechnen ist. Daher wird im Folgenden mit drei Annahmen gearbeitet, um die Sensibilität des Ergebnisses für das Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz zu analysieren. Dementsprechend werden dem Aktionsfeld energetische Sanierungsmaßnahmen anteilig in Höhe von 25, 50 und 75% zugerechnet. Diese Annahmen können als vorsichtig, moderat und gewagt interpretiert werden.

Abbildung 2 verdeutlicht die Implikationen dieser Anpassung. Ohne anteilige Zurechnung entspricht das Ergebnis der in Tabelle 8 ausgewiesenen Planung. Werden hingegen 25% aller Mittel für energetische Sanierungsmaßnahmen in den anderen Aktionsfeldern ebenfalls dem Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz zugerechnet, so steigen die verfügbaren Mittel auf 6520 Millionen Euro oder 32% der gesamten, in dieser Studie betrachteten, Mittel.

Dabei legen insbesondere die auf Landes- und Kommunalebene vorgesehenen Mittel deutlich zu, was hauptsächlich den relativ hohen Investitionen dieser Gebietskörperschaften in energetische Sanierungsmaßnahmen im Bildungsbereich geschuldet ist. Bei einer 50-prozentigen Zurechnung erhöhen sich die Investitionen dieser Gebietskörperschaften weiter deutlich. Die Gesamtinvestitionen in diesen Bereich liegt dann bei 8010 Millionen Euro, was 39% der gesamten Mittel im Rahmen der Konjunkturpakete entspricht. Bei einer 75-prozentigen Zurechnung steigt der Anteil der Investitionen in das Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz an den Gesamtinvestitionen schließlich auf 9500 Millionen Euro beziehungsweise 46% der gesamten Mittel.

Zusammenfassend zeigt die Analyse, dass die Ausgestaltung der bereits realisierten und geplanten Investitionsvorhaben zu kritisieren ist. Insbesondere fällt die Umweltprämie ins Gewicht, welche weder ökonomisch noch ökologisch einen eindeutigen Nutzen aufweisen kann. Demgegenüber verspricht die energetische Sanierung öffentlicher Gebäude eindeutig einen positiven ökologischen Effekt. Zu kritisieren ist jedoch, dass diese Maßnahmen meist als Bildungs- oder Gesundheitsinvestitionen deklariert werden, obwohl der energiepolitische Nutzen relativ zu dem in den entsprechenden Abschnitten bewerteten bildungspolitischen bzw. gesundheitspolitischen Nutzen sogar überwiegen dürfte.

Abbildung 2: Anteilige Zurechnung der energetischen Sanierungsmaßnahmen zum Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz (in Millionen Euro)



Quelle: DIW econ auf Basis der Angaben der Bundesländer, des ITFG und www.konjunkturpaket.de

4.1.8 Zusammenfassende Bewertung der geplanten Maßnahmen

In diesem Abschnitt wurden die in den sieben Aktionsfeldern vorgesehenen Investitionen betrachtet. Dabei wurde unter Bezugnahme auf die Vorgängerstudie (DIW econ 2009) die Bedeutung dieser Aktionsfelder für die Erhöhung des langfristigen Wachstumspotentials in Deutschland evaluiert und die Angemessenheit der getätigten bzw. geplanten Investitionen für diesen Zweck diskutiert. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Analyse sind in Tabelle 9 zusammengefasst. Auf dieser Basis lassen sich die Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirkung in Zukunftsinvestitionen und in Maßnahmen zur Bestandserhaltung einteilen:

Maßnahmen, die als Zukunftsinvestitionen bezeichnet werden können, weil sie das langfristige Wachstumspotential erhöhen, umfassen:

- Alle vorgesehenen Investitionen in die Aktionsfelder Informationsgesellschaft, Innovation, Forschung und Entwicklung sowie IKT-Infrastruktur;
- Maßnahmen zur Verbesserung der Bildungsqualität und der Sanierung bzw. des Neubaus von Sporteinrichtungen;
- Energetische Sanierungsmaßnahmen in den Bereichen Basis-Infrastruktur, Bildung und Gesundheit (entsprechend ihrer jeweiligen energetischen Wirkung).

Demgegenüber können die folgenden Maßnahmen nicht als Zukunftsinvestitionen bezeichnet werden, da wie oben ausgeführt von ihnen keine Auswirkung auf das langfristige Wachstumspotential zu erwarten ist und sie vor allem der Bestandserhaltung dienen:

- Maßnahmen zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur;
- Sanierungsmaßnahmen in den Bereichen Basis-Infrastruktur (beispielsweise Stadtsanierung und Instandsetzung von Verwaltungsgebäuden), Bildung und Gesundheit (abzüglich der anteiligen Wirkung auf die Reduktion des Energieverbrauchs bei energetischen Sanierungsmaßnahmen);
- Umweltprämie des Bundes.

Tabelle 9: Übersicht und Bewertung der vorgesehenen Investitionen nach Aktionsfeldern

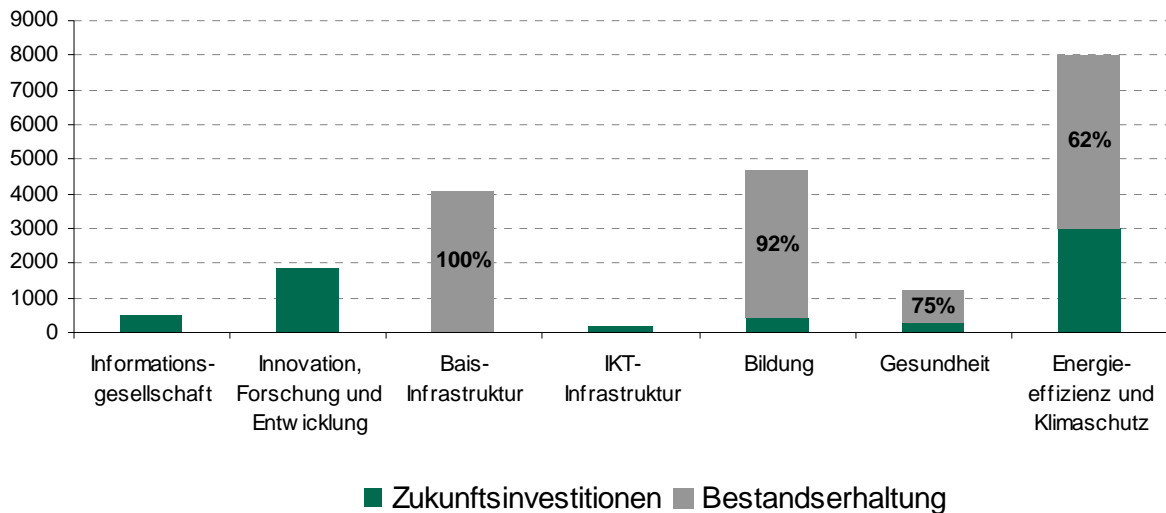
Aktionsfelder	Getätigte und geplante Maßnahmen	Bewertung der Maßnahmen
Informationsgesellschaft	<ul style="list-style-type: none"> • e-Government, • IT-Ausstattung öffentlicher Verwaltungen 	Zukunftsinvestitionen, die langfristiges Wachstumspotential erhöhen. Investitionsvolumen ist jedoch sehr gering.
Innovation, Forschung und Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> • Außeruniversitäre Forschung, • FuE-Tätigkeiten von Unternehmen 	Zukunftsinvestitionen, die langfristiges Wachstumspotential erhöhen.
Basis-Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> • Verkehrsinfrastruktur, • Gebäudestruktur der öffentlichen Verwaltung, • Katastrophen- und Lärmschutz 	Verkehrsinfrastrukturinvestitionen erhöhen grundsätzlich das langfristige Wachstumspotential. Allerdings ist die Wirkung der vorgesehenen Maßnahmen aufgrund der bestehenden guten Verkehrsinfrastruktur in Deutschland vermutlich gering. Übrige Maßnahmen sind nicht geeignet, das langfristige Wachstumspotential spürbar zu erhöhen.
IKT-Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> • Breitbandinfrastruktur 	Zukunftsinvestitionen, die langfristiges Wachstumspotential erhöhen. Investitionsvolumen ist allerdings zu gering, um spürbare Verbesserungen zu erreichen.
Bildung	<ul style="list-style-type: none"> • Investitionen in Bildungsinhalte • Sanierung von Bildungsinfrastruktur (Kindertagesstätten, Schulen, Hochschulen und Weiterbildungseinrichtungen) mit und ohne energetischen Fokus 	Investitionen in Bildungsinhalte erhöhen grundsätzlich das langfristige Wachstumspotential. Das hierfür vorgesehene Volumen ist aber relativ gering. Sanierungsmaßnahmen können zwar notwendig sein, sind aber nicht geeignet, das langfristige Wachstumspotential spürbar zu erhöhen, sondern dienen primär der Bestandserhaltung. Anteilige Wirkung des reduzierten Energieverbrauchs bei energetischer Sanierung ist zu berücksichtigen.

Gesundheit	<ul style="list-style-type: none"> • Sanierung und Ausstattung von Krankenhäusern • Ausbau von Sport- und Freizeiteinrichtungen 	Maßnahmen in Krankenhäusern sind keine Zukunftsinvestitionen, sondern dienen der Bestandserhaltung bzw. dem Ausgleich struktureller Finanzierungsprobleme im Gesundheitssystem. Ausbau von Sport- und Freizeiteinrichtungen sind Zukunftsinvestitionen.
Energieeffizienz und Klimaschutz	<ul style="list-style-type: none"> • Umweltprämie • energetische Sanierungsmaßnahmen 	Die Umweltprämie ist keine Zukunftsinvestition. Energetische Sanierungsmaßnahmen sind Zukunftsinvestition, die die Nachhaltigkeit des Wachstums verbessern.

Quelle: DIW econ

Abbildung 3 fasst die Implikation dieser Bewertung grafisch zusammen, indem zwischen Zukunftsinvestitionen und rein bestandserhaltenden Maßnahmen unterschieden wird. Bei der Abschätzung des Umfangs der Zukunftsinvestitionen wurde berücksichtigt, dass allen energetischen Sanierungsmaßnahmen auch eine Wirkung im Sinne des Klimaschutzes zuzurechnen ist, da sie einen Beitrag zur Erhöhung der Energieeffizienz leisten. Dieser wurde anteilig mit 50% der jeweils vorgesehenen Investitionssumme angesetzt. Wie sich erkennen lässt, sind alle Investitionen in den Aktionsfeldern Informationsgesellschaft, Innovation, Forschung und Entwicklung und IKT-Basisinfrastruktur durchweg als Zukunftsinvestitionen zu bezeichnen. Demgegenüber lassen sich in den übrigen Feldern teils erhebliche Fehlallokationen feststellen, wobei die Bilanz im Bildungsbereich und bei der Basisinfrastruktur besonders ernüchternd ausfällt.

Abbildung 3: Vorgesehene Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete (in Millionen Euro)



Quelle: DIW econ

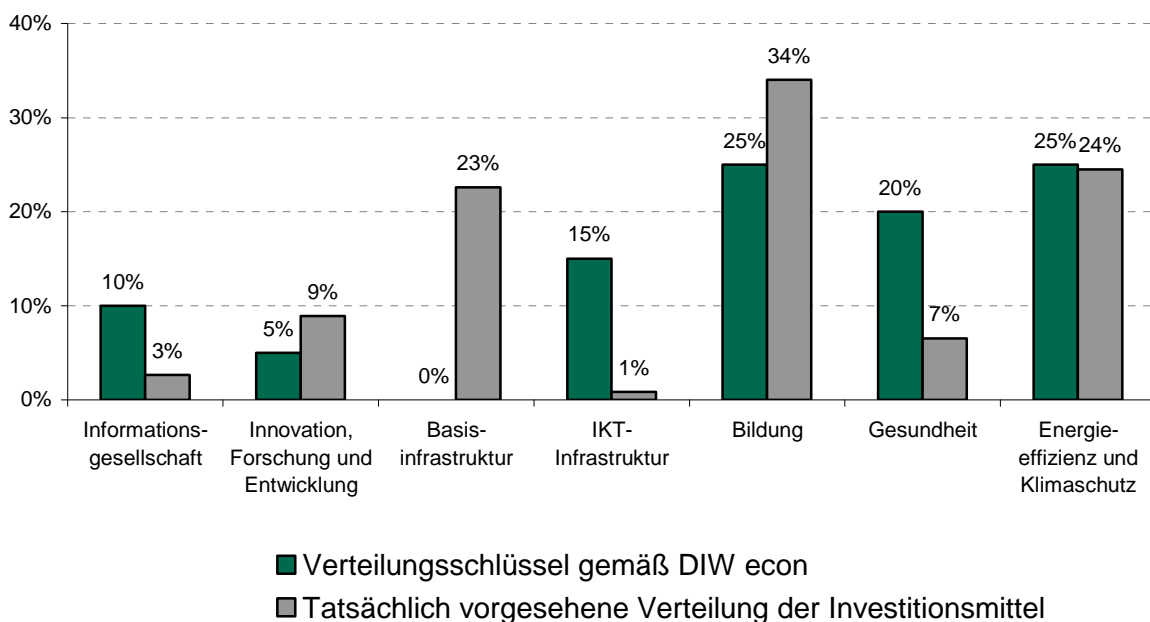
4.2 Effektivität des Mitteleinsatzes

Im vorangegangenen Abschnitt 4.1 wurden die Investitionen in jedes Aktionsfeld evaluiert. Dabei wurde bewertet, ob es sich bei den vorgesehenen Maßnahmen tatsächlich um die erhofften Zukunftsinvestitionen handelt. In diesem Abschnitt wird nun die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Aktionsfelder betrachtet. Ausgangspunkt hierzu ist die Hypothese, dass es für eine spürbare Erhöhung des langfristigen Wachstumspotentials in Deutschland der Beiträge aller sieben Aktionsfelder bedarf. Einseitige Verbesserungen in beispielsweise der Verkehrsinfrastruktur oder der Energieeffizienz sind demgegenüber nicht ausreichend. Auf dieser Basis wurde in der Vorgängerstudie (DIW econ 2009) ein bevorzugter Verteilungsschlüssel ermittelt, der sich an dem spezifischen Nachholbedarf orientiert, der für Deutschland in den einzelnen Aktionsfeldern identifiziert wurde. Grundsätzlich wird dadurch ein höherer Einsatz knapper Finanzmittel für die Aktionsfelder vorgeschlagen, in denen Deutschland schlechter als der Durchschnitt der EU-15 Länder bewertet wurde. Ausgehend von diesem Verteilungsschlüssel soll nun die bisher vorgenommene Verteilung der Investitionsmittel bewertet werden. Neben einer Bewertung für die insgesamt verfügbaren Mittel (Abschnitt 4.2.1) wird auch die Mittelverteilung auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen bewertet (Abschnitt 4.2.2).

4.2.1 Verteilung der Gesamtinvestitionen auf die Aktionsfelder

Abbildung 4 zeigt die Verteilung der im Rahmen der Konjunkturpakete bis August 2009 geplanten und getätigten Investitionen auf die sieben Aktionsfelder und vergleicht diese mit den Vorgaben aus dem oben genannten Verteilungsschlüssel. Dabei ist zu beachten, dass die Zuteilung der vorgesehenen Maßnahmen auf die einzelnen Aktionsfelder vorerst ohne anteilige Berücksichtigung der Wirkung energetischer Sanierungsmaßnahmen in den einzelnen Aktionsfeldern (Basis-Infrastruktur, Bildung und Gesundheit) im Sinne des Aktionsfelds Energieeffizienz und Klimaschutz erfolgt ist. Der ausgewiesene Anteil von 24,5% für Energieeffizienz und Klimaschutz entspricht also den Berechnungen „ohne anteilige Zuordnung“ in Abbildung 4 (5 029 Millionen Euro).

Abbildung 4: Gesamtinvestitionen in die Aktionsfelder ohne anteilige Zurechnung energetischer Sanierungsmaßnahmen auf das Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz



Quelle: DIW econ auf Basis der Angaben der Bundesländer, des ITFG und www.konjunkturpaket.de

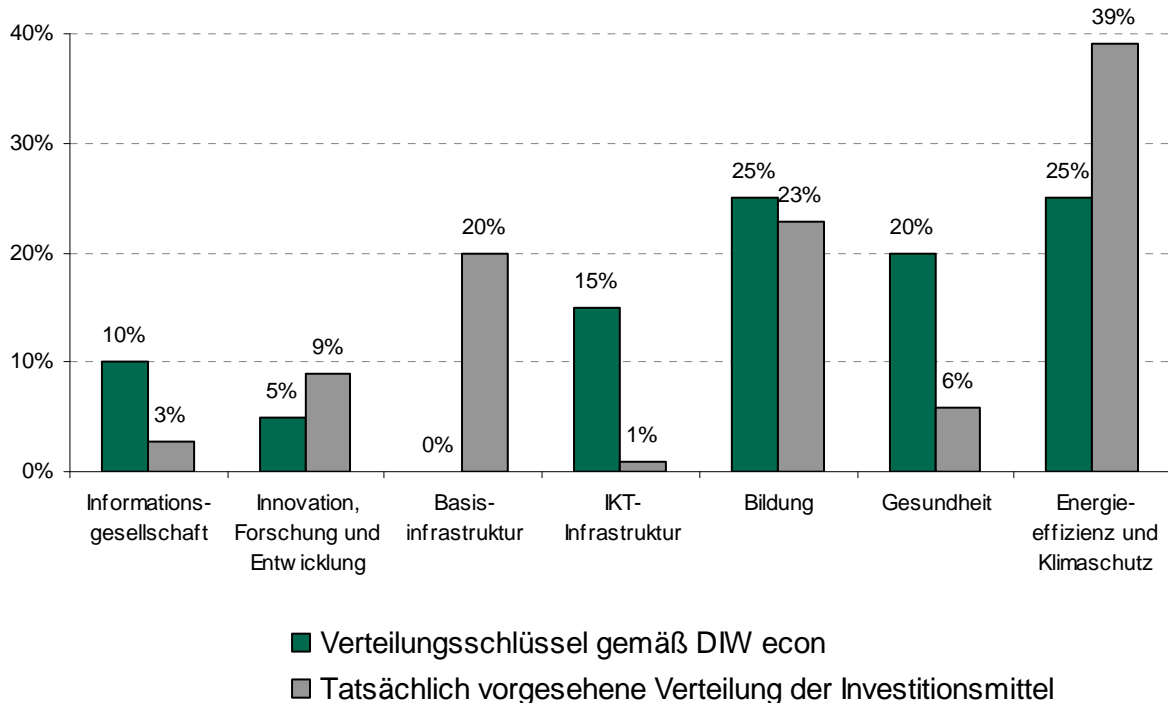
Bei den Aktionsfeldern Energie und Klimawandel sowie Innovation, Forschung und Entwicklung kommt die tatsächlich vorgesehene Mittelverteilung den Vorgaben aus dem Verteilungsschlüssel grundsätzlich recht nahe. Demgegenüber liegen die geplanten Gesamtinvestitionen in die Bereiche Informationsgesellschaft, IKT-Infrastruktur und Gesundheit deutlich unterhalb der im Verteilungsschlüssel ausgewiesenen Anteile, während

sie bei Bildung und vor allem bei der Basis-Infrastruktur deutlich über dem jeweils vorgesehenen Vergleichswerten liegen. Dies erscheint besonders gravierend bei der Basis-Infrastruktur. Aufgrund der guten Bewertung, die für Deutschland in diesem Bereich im europäischen Vergleich ermittelt wurde, wird davon ausgegangen, dass von zusätzlichen Investitionsmaßnahmen in diesem Bereich wahrscheinlich nur eine geringe Wirkung ausgehen wird. Vor dem Hintergrund des vergleichsweise hohen Nachholbedarfs in wichtigen Feldern wie Bildung und Gesundheit aber auch mit Blick auf weiterführende Aufgaben im Bereich der IKT Infrastruktur wird daher in der Vorgängerstudie vorgeschlagen, auf signifikante Investitionen im Bereich Basis-Infrastruktur vollkommen zu verzichten. Der Verteilungsschlüssel in Abbildung 4 schlägt daher vor, keine Ausgaben auf diesen Bereich zu verteilen.

Wie erwähnt, erfolgte die Zuteilung der vorgesehenen Maßnahmen auf die einzelnen Aktionsfelder zunächst ohne anteilige Berücksichtigung der Wirkung energetischer Sanierungsmaßnahmen zum Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz. Aufbauend auf den für die einzelnen Aktionsfelder ermittelten Vorhaben wurde in einer weiteren Berechnung die implizierte Verteilung der Mittel bei einer anteiligen Zurechnung der Mittel für energetische Sanierungsmaßnahmen mit 50% zu dem Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz berücksichtigt (Abbildung 5). Der Vergleich der beiden Abbildungen verdeutlicht den erheblichen Einfluss, den diese Anpassung auf die Mittelverteilung hat.

Insgesamt verdeutlichen die in Abbildung 5 dargestellten Ergebnisse, dass sich die vorgesehene Mittelverteilung nach anteiliger Berücksichtigung energetischer Sanierungsmaßnahmen beim Aktionsfeld Energie und Klimawandel deutlich verändert. So steigt der Anteil der dem Aktionsfeld Energie und Klimawandel zugewiesene Mittel von 24,5% auf 39% stark an. In absoluten Zahlen entspricht dies einem Anstieg der vorgesehenen Mittel von 5029 Millionen Euro auf 8010 Millionen Euro (siehe Abbildung 2). Im Gegenzug fallen die Mittelanteile für die Aktionsfelder Basis-Infrastruktur (von 23% auf 20%), Bildung (von 34% auf 23%) und Gesundheit (von 7% auf 6%) entsprechend ab.

Abbildung 5: Gesamtinvestitionen in die Aktionsfelder mit anteilige Zurechnung energetischer Sanierungsmaßnahmen auf das Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz



Quelle: DIW econ auf Basis der Angaben der Bundesländer, des ITFG und www.konjunkturpaket.de

Diese Berechnungen verdeutlichen, dass die bis einschließlich August 2009 vorgesehene Verteilung der Investitionsmittel im Rahmen der Konjunkturpakete zu starken Fehlausrichtungen in der Mittelverteilung führt. Relativ zu dem vorliegenden Vergleichsmaßstab wird vor allem für zwei Aktionsfelder deutlich zu viel verplant, nämlich:

- ca. 14% der gesamten Mittel beziehungsweise etwa 2874 Millionen Euro im Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz; und
- ca. 20% der gesamten Mittel beziehungsweise 4086 Millionen Euro bei Basis-Infrastruktur.

Im Gegenzug zeigt Abbildung 5 auf, dass vor allem drei Aktionsfeldern zu wenig Mittel zugewiesen werden:

- ca. 7% der gesamten Mittel beziehungsweise 1499 Millionen Euro für die Förderung der Informationsgesellschaft;

- ca. 14% der gesamten Mittel beziehungsweise 2915 Millionen Euro für den Ausbau der IKT-Infrastruktur; und
- ca. 14% der gesamten Mittel beziehungsweise 2915 Millionen Euro im Bereich Gesundheit.

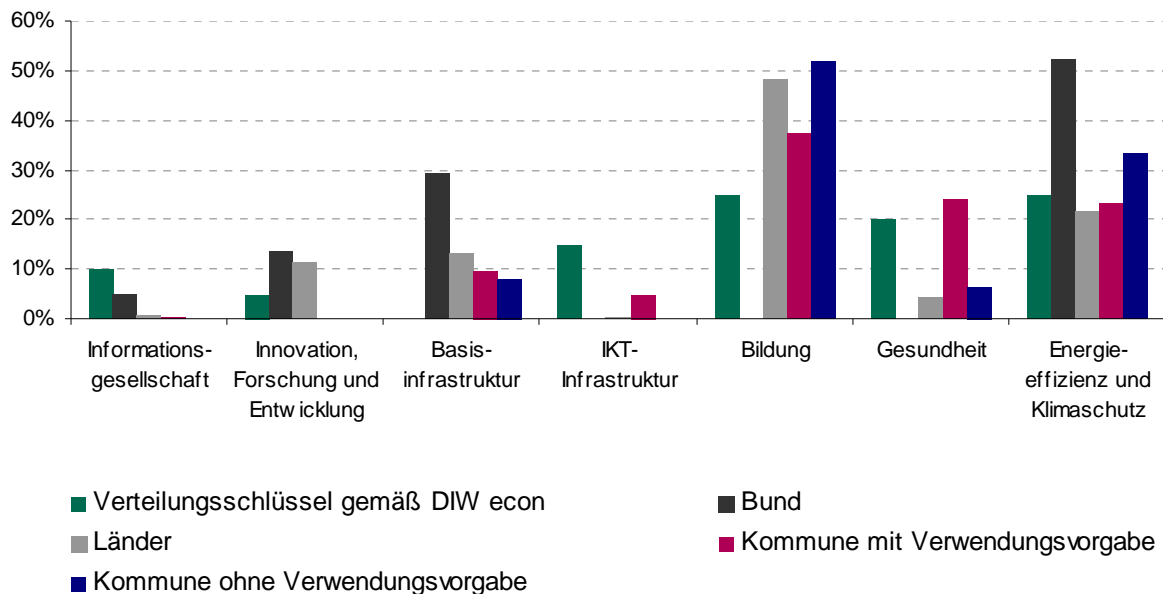
Zusätzlich zu den in Abschnitt 4.1.8 zusammengefassten Mängeln in der Zielsetzung der vorgesehenen Maßnahmen ergibt sich somit auf Basis des hier angesetzten Verteilungsschlüssels ein Umverteilungsbedarf von etwa 7000 Millionen Euro oder 35% der insgesamt verfügbaren Mittel.

4.2.2 Mittelverwendung der unterschiedlichen Gebietskörperschaften

Neben der Bewertung der vorgesehenen Verteilung für die insgesamt verfügbaren Mittel erlauben die vorliegenden Zahlen auch eine Bewertung für die unterschiedlichen Verwaltungsebenen. In Abbildung 6 sind die Anteile der Investitionen in die Aktionsfelder an den auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene zur Verfügung stehenden Gesamtmitteln aufgeführt. Dabei ist berücksichtigt, dass in den Aktionsfeldern Basis-Infrastruktur, Bildung und Gesundheit auch energetische Sanierungsmaßnahmen vorgesehen sind. Wie oben ausgeführt sind diese Maßnahmen daher zum Teil dem Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz zuzurechnen. In den in dargestellten Zahlen ist dies anteilig mit jeweils 50% erfolgt.

Bei der Analyse des Mitteleinsatzes auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen ist zu beachten, dass aufgrund der Gesetzgebungskompetenz die unterschiedlichen Gebietskörperschaften teilweise nicht aktiv werden können. Dies gilt beispielsweise für bundesbezogene Investitionen im Bildungsbereich. Des Weiteren gibt es auf der kommunalen Ebene teilweise keine Investitionen in bestimmte Bereiche wie etwa Forschung und Entwicklung, da dies im Allgemeinen auf Bundes- oder Landesebene geregelt wird. Insofern kann die Verteilung der Investitionsmittel auf Ebene der einzelnen Gebietskörperschaften nicht unmittelbar auf Basis des in der Vorgängerstudie ermittelten Verteilungsschlüssels erfolgen. Dennoch können auf Basis von Abbildung 6 und der Diskussion im Abschnitt 4.1 einige Schlussfolgerungen gezogen werden:

Abbildung 6: Investitionen der Gebietskörperschaften in die Aktionsfelder



Quelle: DIW econ auf Basis der Angaben der Bundesländer, des ITFG und www.konjunkturpaket.de

Bundesbezogene Investitionen

Ein Großteil der bundesbezogenen Investitionen ist kritisch zu betrachten. Der Bund investiert erheblich in die Basis-Infrastruktur, die wie oben beschrieben nicht weiter gefördert werden sollte, da andere Aktionsfelder sehr viel dringenderen Investitionsbedarf haben. Abbildung 6 verdeutlicht jedoch, dass knapp 30% der bundesbezogenen Mittel in diesen Bereich investiert werden sollen. Zudem zeigt die Abbildung, dass der Bund über 50% seiner Mittel in Energieeffizienz und Klimaschutz investiert. Insbesondere die starke Ausrichtung auf diesen Bereich erscheint unausgewogen, da – sofern die entsprechende Wirkung energetischer Sanierungsmaßnahmen in anderen Aktionsfeldern anteilig berücksichtigt wird – auch Länder und Kommunen über 20% ihrer verfügbaren Budgets für Maßnahmen in diesem Bereich vorsehen. Zudem ist auch die spezifische Verwendung sehr kritisch zu sehen, da diese Mittel fast ausschließlich in die Umweltprämie fließen. Damit sind Fehlinvestitionen im Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz fast ausschließlich dem Bund bzw. der Umweltprämie zuzurechnen. Für die insgesamt auf Bundesebene vorgesehenen Investitionen lässt sich somit feststellen, dass circa 80% des verfügbaren Budgets in Projekte fließen sollen, von denen keine Wirkung auf das langfristige Wachstumspotential zu erwarten ist. Positiv anzumerken ist hingegen, dass der Bund relativ

zu den anderen Verwaltungsebenen verstärkt in das Aktionsfeld Informationsgesellschaft investiert. Auch die bundesbezogenen Investitionen im Bereich Innovation, Forschung und Entwicklung sind positiv zu bewerten.

Landesbezogene Investitionen

Abbildung 6 ist zu entnehmen, dass der Großteil der landesbezogenen Investitionen in Bildung fließt (48%).¹⁷ Dennoch liegt der Anteil der aus Landesmitteln vorgesehenen Investitionen in Bildungsinhalte am insgesamt auf Landesebene verfügbaren Budget mit 8,4% deutlich über dem der Kommunen von unter 2%. Zudem ist positiv anzumerken, dass gut 11% der landesbezogenen Investitionen in Innovation, Forschung und Entwicklung fließen. Damit ist dies das Aktionsfeld mit dem drittgrößten Anteil an landesbezogenen Investitionen. Zu kritisieren sind jedoch auch auf Landesebene Investitionen in die Basis-Infrastruktur von 13% der gesamten landesbezogenen Mittel. Zudem werden die Aktionsfelder Informationsgesellschaft, IKT-Infrastruktur und Gesundheit kaum durch landesbezogene Mittel gefördert.

Kommunalbezogene Investitionen

Die kommunalbezogenen Investitionen müssen nach Mitteln mit und ohne Verwendungsvorgabe unterschieden werden. Die Verwendung der Mittel mit Verwendungsvorgabe wird dabei von den Bundesländern beeinflusst und nicht allein auf kommunaler Ebene entschieden. Die wichtigsten Aktionsfelder sind:

- Bildungsbereich (38% der verfügbaren Mittel) mit überwiegendem Fokus auf Sanierungsmaßnahmen, während für Investitionen in Bildungsinhalte nur etwa 1,5% vorgesehen sind;
- Gesundheitsbereich (24% der verfügbaren Mittel);
- Energieeffizienz und Klimaschutz (23% der verfügbaren Mittel);
- Basis-Infrastruktur (10% der verfügbaren Mittel); und
- IKT-Infrastruktur (Breitbandinternet, 4,7% der verfügbaren Mittel).

Dem stehen als wichtigste Aktionsfelder bei den kommunalen Mittel ohne Verwendungsvorgabe gegenüber:

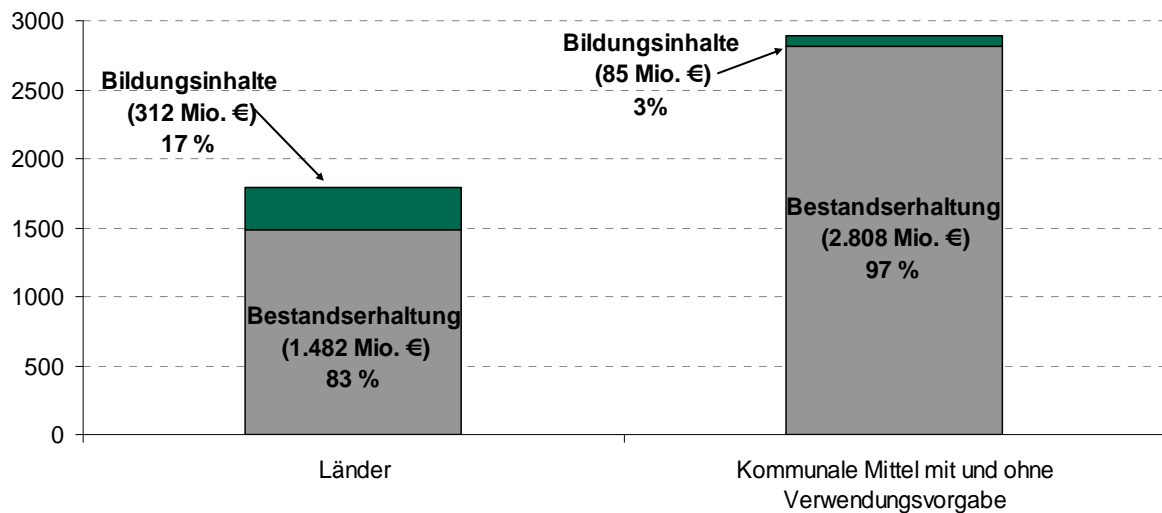
¹⁷ Ohne die anteilige Berücksichtigung der Wirkung energetischer Sanierungsmaßnahmen beim Aktionsfeld Energieeffizienz und Klimaschutz liegt dieser Anteil sogar bei 68%.

- Bildung (52% der verfügbaren Mittel), wobei auch hier der überwiegende Teil in Sanierungen fließt und Bildungsinhalte kaum gefördert werden;
- Energieeffizienz und Klimaschutz (33% der verfügbaren Mittel);
- Basis-Infrastruktur (8% der verfügbaren Mittel); und
- Gesundheitsbereich (7% der verfügbaren Mittel).

Bewertung

Insgesamt lässt sich festhalten, dass Investitionen, an denen die Bundesländer direkt (landesbezogene Investitionen) und indirekt über die Verwendungsvorgabe (kommunale Mittel mit Verwendungsvorgabe) beteiligt sind, etwas ausgewogener auf die Aktionsfelder verteilt sind. Insbesondere werden durch diese Mittel Maßnahmen gefördert, die tatsächliche Zukunftsinvestitionen darstellen und dennoch auf den anderen Verwaltungsebenen vernachlässigt werden, wie zum Beispiel Bildungsinhalte, der Gesundheitsbereich oder die Breitbandversorgung. In der nachfolgenden Abbildung 7 wird dies am Beispiel der Bildungsausgaben auf Landes- und Kommunalebene verdeutlicht. Insgesamt ist das für diesen Bereich verfügbare Budget auf Kommunalebene (2.893 Millionen Euro) deutlich größer als das auf Landesebene (1.794 Millionen Euro). Dennoch sehen die Planungen der Kommunen vor, lediglich 3% (85 Millionen Euro) hiervon in Bildungsinhalte zu investieren, während der überwiegende Teil (2.808 Millionen Euro) für Sanierungsmaßnahmen zur Substanzerhaltung vorgesehen ist. Demgegenüber kommen die Länder mit 17% (312 Millionen Euro) auf einen ungleich höheren Anteil, auch wenn hier ebenfalls die Sanierungsmaßnahmen überwiegen.

Abbildung 7: Vergleich der Bildungsinvestitionen auf Landes- und Kommunalebene



Quelle: DIW econ

Diese Beobachtung kann in zwei Arten interpretiert werden. Einerseits kann argumentiert werden, dass die hier ausgewiesene Verteilung die Präferenzen der Entscheidungsträger auf Landes- und Kommunalebene widerspiegelt. Dies bedeutet, dass sich die Planung der Investitionsmaßnahmen auf Länderebene eher am Bedarf für Zukunftsinvestitionen in wichtigen Bereiche wie Bildungsinhalte orientiert, während es auf kommunaler Ebene primär um die Erhaltung der Bausubstanz von Schulen und anderen Bildungseinrichtungen geht. Andererseits kann aber auch argumentiert werden, dass die in diesem Abschnitt beobachtete Verteilung lediglich die unterschiedliche Gesetzgebungskompetenz der entsprechenden Verwaltungsebenen widerspiegelt und daher nicht anders ausfallen kann. In der Tat obliegt der Grossteil der Finanzierungsverantwortung für die Erhaltung der Bausubstanz von Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen, aber auch von weiteren Verwaltungsgebäuden, den jeweiligen Kommunen.

Tatsächlich scheinen beide Interpretationsarten ihre Berechtigung zu haben. Auch lassen sich zwischen Bundesländern, in denen kommunale Mittel ausschließlich mit (beispielsweise Bayern und Rheinland Pfalz) beziehungsweise ohne Verwendungsvorgabe (beispielsweise Nordrhein-Westfalen und Sachsen, siehe Ausführungen hierzu in Abschnitt 3.1) keine eindeutigen Unterschiede hinsichtlich der Allokation der Investitionsmittel auf die einzelnen Aktionsbereiche feststellen. Dessen ungeachtet bleibt festzuhalten, dass der Anteil der Maßnahmen zur Bestandserhaltung am jeweils verfügbaren Budget auf kommunaler Ebene

am größten ausfällt, unabhängig davon, ob dies primär ein Ausdruck der Präferenzen kommunaler Entscheidungsträger oder das Resultat der Gesetzgebungskompetenz ist. Demnach folgt, dass unter der bestehenden Vorgabe aus dem ZuInvG, nach der 70% der für die einzelnen Bundesländer vorgesehenen Mittel auf Kommunalebene investiert werden müssen, die besonders deutliche Ausrichtung auf Erhaltungsinvestitionen unvermeidbar beziehungsweise vorprogrammiert ist.

5. Zusammenfassung und Fazit

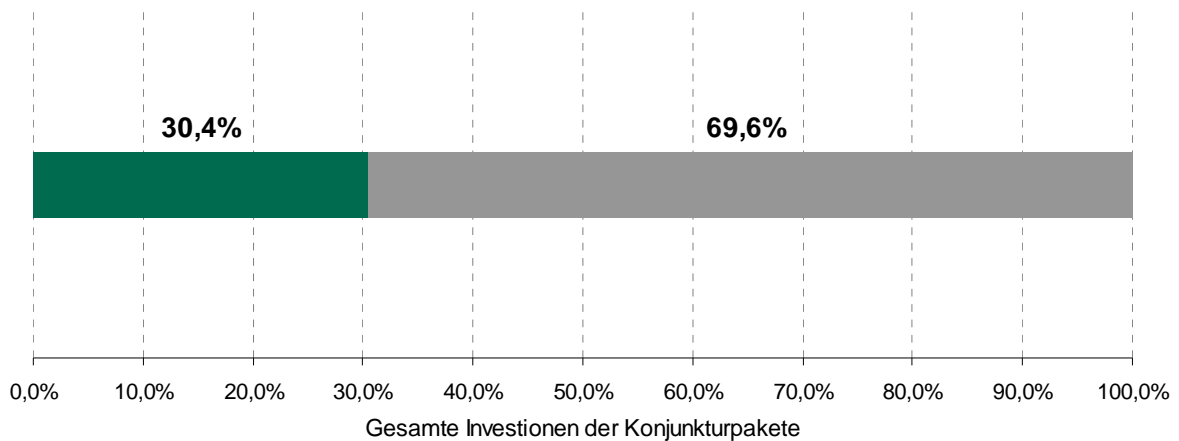
In dieser Studie wird die bis einschließlich August 2009 bekannte Verwendung der für Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete vorgesehenen Mittel analysiert. Ausgangspunkt der Bewertung ist die Erwartung, dass diese Investitionen das langfristige Wachstumspotential der deutschen Wirtschaft erhöhen sollen. Diese Forderung entspricht den wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Sachverständigenrates und spiegelt sich auch in den relevanten Gesetzen (insbesondere dem ITFG und dem ZuInvG) wider, die die Verwendung der verfügbaren Mittel regeln.¹⁸

Vor diesem Hintergrund werden die einzelnen, im Rahmen der Konjunkturpakete geplanten Maßnahmen dahingehend geprüft, ob sie tatsächlich Zukunftsinvestitionen darstellen. Entscheidendes Kriterium hierbei ist, ob die einzelnen Maßnahmen geeignet sind, das langfristige Wachstumspotential der deutschen Wirtschaft zu erhöhen. Diese Bewertung erfolgt auf Basis einer Zuordnung der einzelnen Maßnahmen in insgesamt sieben Aktionsfelder, in denen das langfristige Wachstumspotential einer Volkswirtschaft durch öffentliche Investitionen erhöht werden kann (DIW econ 2009). Dabei ergibt sich ein ernüchterndes Bild: Schwerpunktbereiche für geplante Maßnahmen sind Basis-Infrastruktur, Bildung sowie Energieeffizienz und Klimaschutz, für die zusammen über 80% des verfügbaren Budgets vorgesehen sind. Allerdings zeigt die genaue Betrachtung der einzelnen Vorhaben, dass es sich in allen drei Bereichen überwiegend um Maßnahmen zur Bestandserhaltung handelt, von denen keine Wirkung auf das langfristige Wachstumspotential ausgeht. Bezogen auf die insgesamt im Rahmen der beiden Konjunkturpakete vorgesehenen öffentlichen Investitionen bedeutet dies, dass nur knapp über 30% davon tatsächlich Zukunftsinvestitionen darstellen. Dies entspricht einer Summe

¹⁸ So spezifiziert etwa das ZuInvG den „längerfristige Nutzen vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung“ als zentrales Kriterium für jede geplante Maßnahme.

von lediglich 6 250 Millionen Euro aus den insgesamt 20 550 Millionen Euro, für die im Rahmen dieser Studie konkrete Verwendungsangaben gefunden werden konnten (Abbildung 8).

Abbildung 8: Anteil der Zukunftsinvestitionen an den Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete



Quelle: DIW econ

Ein Aktionsfeld, in dem dieses negative Ergebnis besonders deutlich ausfällt, ist Bildung. Während die Politik die geplanten Investitionsmaßnahmen als „das größte Investitionsprogramm in Bildung, das in Deutschland je aufgelegt wurde“ lobt, zeigt die Analyse der im einzelnen geplanten Vorhaben, dass lediglich 8% der Mittel in Bildungsinhalte investiert werden sollen, während 92% für die Erhaltung und Sanierung der Bausubstanz von Bildungseinrichtungen vorgesehen sind. Damit bleibt einerseits die Möglichkeit ungenutzt, die Qualität des deutschen Bildungssystems durch gezielte Investitionen nachhaltig zu verbessern. Andererseits kann so zumindest zeitweise verschleiert werden, dass es offensichtlich erhebliche strukturelle Finanzierungsprobleme in der Instandhaltung von Bildungseinrichtungen durch Länder und vor allem Kommunen gibt. Während die schlimmsten Folgen nun im Rahmen der Konjunkturpakete ausgebessert werden können, bleiben die dahinter liegenden Probleme ungelöst und werden nicht weiter thematisiert.


















In der Studie wird auch die vorgesehene Allokation der Mittel auf die einzelnen Aktionsfelder analysiert. Dies erfolgt einerseits auf aggregierter Ebene, andererseits getrennt für Bund, Länder und Kommunalen. Basis der Analyse ist ein Verteilungsschlüssel, der im Rahmen der

Vorgängerstudie (DIW econ 2009) ermittelt wurde. Insgesamt zeigt sich dabei ein zu starker Fokus auf die Aktionsfelder Energieeffizienz und Klimaschutz sowie Basis-Infrastruktur, während insbesondere die Bereiche Gesundheit, Informationsgesellschaft und IKT-Infrastruktur mit zu geringen Mitteln bedacht werden. Auf Ebene der Gebietskörperschaften lässt sich die am ehesten ausgewogene Allokation der Investitionsmittel auf Länderebene feststellen, insbesondere aufgrund des relativ starken Fokus auf Bildungsinhalte und Innovation. Allerdings erschwert die unterschiedliche Gesetzgebungskompetenz der drei Gebietskörperschaften eine genauere Analyse.

Unabhängig davon kann aber auf Basis der verfügbaren Informationen für jedes Bundesland der Anteil der Zukunftsinvestitionen an den insgesamt geplanten Maßnahmen ermittelt werden. Auf dieser Basis können die Bundesländer danach bewertet werden, in wie weit sie in der Lage sind, die im Rahmen der Konjunkturpakete verfügbaren zusätzlichen Investitionsmittel zu nutzen, um ihr langfristiges Wachstumspotential zu erhöhen. Das Ergebnis dieser Bewertung ist in Tabelle 10 dargestellt. Dabei wird neben dem Anteil der Zukunftsinvestitionen auch eine Note für die Transparenz der Mittelvergabe ausgewiesen. Darüber hinaus zeigt die Tabelle das insgesamt laut ZulInvG vorgesehene Investitionsbudget für jedes Bundesland und typisiert die von den Ländern gewählte Organisationsform der Mittelvergabe.

Spitzenreiter in diesem Länderranking ist Bremen, wo knapp die Hälfte des verfügbaren Budgets tatsächlich für Zukunftsinvestitionen vorgesehen ist. Bester Flächenstaat ist Sachsen-Anhalt mit einem Anteil von 45% auf Rang zwei zusammen mit Nordrhein-Westfalen. Am insgesamt schlechtesten wird Brandenburg mit einem Anteil von lediglich 22% bewertet. Für Thüringen lagen in dem verfügbaren Zeitraum keine Angaben vor und wurden auch auf Nachfrage nicht bereitgestellt. Ferner zeigt sich, dass – mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt – die ostdeutschen Bundesländer in dieser Bewertung vergleichsweise schlecht abschneiden. Lediglich Sachsen auf dem 11. Rang kommt mit einem Anteil von 31% immerhin noch knapp über den bundesweiten Durchschnitt (30%, vergleiche Abbildung 8). Die übrigen drei ostdeutschen Bundesländer rangieren auf den Plätzen 13, 15 und 16.

Tabelle 10: Rangliste der Bundesländer nach Anteil der Zukunftsinvestitionen an den verfügbaren Investitionsmitteln je Bundesland

Bundesländerranking Zukunftsinvestition. Anteil der Zukunftsinvestitionen an den verfügbaren Investitionsmitteln.						
Rang	Bundesland	Anteil der Zukunftsinvestitionen*	Organisation der Mittelvergabe	Budget nach Gesetz (Millionen Euro)**	Nachvollziehbare Mittelverwendung***	Öffentlichkeitsarbeit****
1	Bremen	 49%	mit Verwendungsvorgabe	118	100%	1
2	Sachsen-Anhalt	 45%	Mischform	475	89%	2
3	Nordrhein-Westfalen	 45%	ohne Verwendungsvorgabe	2845	54%	3+
4	Baden-Württemberg	 44%	Mischform	1650	100%	4
5	Schleswig-Holstein	 44%	mit Verwendungsvorgabe	430	100%	1
6	Niedersachsen	 41%	Mischform	1227	51%	4+
7	Bayern	 41%	mit Verwendungsvorgabe	1902	88%	2
8	Hamburg	 36%	mit Verwendungsvorgabe	306	100%	2+
9	Berlin	 35%	mit Verwendungsvorgabe	632	100%	1-
10	Rheinland-Pfalz	 32%	mit Verwendungsvorgabe	625	97%	1-
11	Sachsen	 31%	ohne Verwendungsvorgabe	796	72%	3
12	Hessen	 31%	ohne Verwendungsvorgabe	958	100%	4
	Deutschland gesamt	 30%	-	23600	87%	-
13	Mecklenburg-Vorpommern	 25%	Mischform	316	100%	1-
14	Saarland	 23%	ohne Verwendungsvorgabe	171	25%	4-
15	Brandenburg	 22%	Mischform	457	47%	3+
16	Thüringen	k.A.	k.A.	424	0%	5
	Bund	 22%	-	10300	100%	-

* Bezieht sich auf den Anteil der Zukunftsinvestitionen an den gesamten im Rahmen der Studie berücksichtigten kommunalen und landesbezogenen Investitionsmitteln je Bundesland.

** Investitionsbudgets der Bundesländer gemäß Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG) (25-prozentiger Eigenanteil der Länder enthalten).

*** Bezieht sich auf den Anteil der bis zum Stichtag 21.08.2009 anhand von Vorgabenlisten oder Projektlisten nachvollziehbaren Investitionen an den Investitionsbudgets der Bundesländer gemäß ZuInvG. Es ist zu beachten, dass die Kommunen in manchen Bundesländern ihre Eigenanteile freiwillig erhöhen, so dass die Investitionssummen teilweise über dem im ZuInvG bestimmten Gesamtbudget liegen können.

**** Schulnoten von 1 (sehr gut) bis 5 (Mittelverwendung öffentlich nicht nachvollziehbar) für die Transparenz der Mittelvergabe der Bundesländer. Bewertet wird inwieweit die Mittelverwendung frühzeitig öffentlich und vollständig nachvollziehbar war sowie die Transparenz der Öffentlichkeitsarbeit.

Literaturverzeichnis

- Bayerische Staatsregierung (2009): *1,96 Milliarden Euro aus Konjunkturpaket II freigegeben für Investitionsprojekt in Bayern*. Online Beitrag auf bayern.de. Online unter: <http://www.bayern.de/Konjunkturpaket-II-.2040.10246910/index.htm>, Zugriff: 06.08.2009.
- BMF (2009): *Brief des Bundesministeriums der Finanzen zum Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZulnvG)*. Online unter: <http://www.im.nrw.de/bue/doks/bmfzu104gg.pdf>, Zugriff: 16.07.2009.
- BMWi (2009): *Förderrichtlinie zur des Absatzes von Personenkraftwagen vom 20. Februar 2009 mit Änderungen der Richtlinie vom 19. März 2009 und vom 26. Juni 2009*. Online unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Konjunktur/Konjunkturpaket-2/umweltpraemie,did=287826.html>, Zugriff: 03.08.2009.
- Booz&co. (2009): *Digital Highways; The Role of Government In 21st-Century Infrastructure*. PerspectiveOnline unter: http://www.booz.com/media/file/Digital_Highways_The_Role_of_Government_in_the_21st_Century_Infrastructure.pdf, Zugriff: 14.08.2009.
- Bundesamt für Statistik (2009): *Bruttoinlandsprodukt preisbereinigt*. Online unter: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/WirtschaftAktuell/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Content100/kvgr111x12,templated=renderPrint.psml>, Zugriff: 14.08.2009.
- DIW econ (2009): *Richtig investieren – Öffentliche Investitionen zur Erhöhung des langfristigen Wachstumspotentials in Deutschland*. Online unter: <http://www.diw-econ.de/en/publications.html>, Zugriff: 01.07.2009
- Ernst & Young (2009): *Deutsche Kommunen 2009 – Konjunkturpaket II und ÖPP – Ergebnisse einer Befragung von 300 deutschen Kommunen*. In: http://www.ey.com/DE/de/Newsroom/News-releases/2009_Deutsche-Kommunen, Zugriff: 14.07.2009.
- Finanzministerium Rheinland-Pfalz (2009): *Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes in Rheinland-Pfalz – Bericht nach § 3 Abs. 1 ZulnvG*. Online unter: <http://www.fm.rlp.de/finanzen/konjunkturpaket-ii/>, Zugriff: 16.07.2009.

- FAZ (2009): *Serie: Das Konjunkturprogramm*. Teil 1, 3, 4,6. Online unter:
<http://agbs.fazjob.net/s/Rub7DB6D33997D74A25BA99F5F4C5F50832/Tpl~Ecommon~SThemenseite.html>, Zugriff: 25.08.2009.
- Gesetz zur Förderung von Stabilität und des Wachstums in der Wirtschaft, in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.06.1967, zuletzt geändert am 31.07.2009, erschienen im Bundesgesetzblatt Nr. 48 im Jahr 2009.
- Handelsblatt (2009): *Konjunkturpaket wird kaum genutzt*. Online unter:
<http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/konjunkturpaket-wird-kaum-genutzt;244984> ; Zugriff am 28.08.2009.
- Holz-Eakin, D. (1994): Public-Sector Capital and the Productivity Puzzle. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. LXXVI, No. 1, 12-21.
- Hulten, C. R.; Schwab, R. M. (1991): Public Capital Formation and the Growth of Manufacturing Industries. *National Tax Journal*, Vol. 44, 121-134.
- ITFG (2009): Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.03.2009 im Bundesgesetzblatt Nr. 11 im Jahr 2009.
- Innenministerium Nordrhein-Westfalen (2009): *Bericht über die Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes gemäß § 3 abs. 1 VV ZuInvG in Nordrhein-Westfalen*.
 Online unter: <http://www.im.nrw.de/bue/359.htm>, Zugriff 14.07.2009.
- KHG (2009): Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 1991 (BGBl. I S. 886), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. März 2009 (BGBl. I S. 534) geändert worden ist.
- Nomensa humanising technology (2009): *E-government investments drive IT-spending*.
 Online unter: <http://www.nomensa.com/news/industry-news/2005/6/e-government-investments-drive-it-spending.html>, Zugriff: 20.08.2009
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009): *Im Sog der Weltrezession – Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009*. IMK Report Nr. 37.
- Sachverständigenrat (2008): *Jahresgutachten: 2008/09 – „Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken“*. In: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/ga-content.php?gaid=53>, Zugriff: 30.07.2009
- Schmalbandatlas (2009): *Hintergrund*. Online unter:
<http://www.schmalbandatlas.de/hintergrund/>, Zugriff am 13.08.2009.
- Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Gesetzes zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (2009). Online unter:
<http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=33729>, Zugriff: 12.07.2009.

Wey, Christian (2009): *Nicht abwracken sondern Ideen fördern - Kommentar*. DIW

Wochenbericht Nr. 17/2009.

ZuInvG (2009): Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.03.2009 im Bundesgesetzblatt Nr. 11 im Jahr 2009.

Anhang A: Zugänglichkeit von öffentlichen Informationen der Bundesländer

Bundesland	<p style="text-align: center;">Angaben zur Veröffentlichung von Projektlisten</p> <p style="text-align: center;">Links zu den Informationsportalen der Bundesländer</p>
Baden-Württemberg	Offizielle Landespolitik sieht keine Veröffentlichung von Projektlisten auf kommunaler Ebene vor. Projektlisten zu Landemaßnahmen nur vereinzelt veröffentlicht.
	http://www.fm.baden-wuerttemberg.de/de/Das_Konjunkturpaket_Entschlossen_handeln_gestaerkt_aus_der_Krise_hervorgehen/202605.html?referer=110387&min=_fm
Bayern	Auf kommunaler Ebene werden Projektlisten veröffentlicht. Für Landesmaßnahmen werden Projektlisten kaum veröffentlicht.
	http://www.bayern.de/Konjunkturpaket-II-.2040.10261893/index.htm
Berlin	Projektlisten im Internet veröffentlicht.
	http://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/konjunkturpaket_2.html
Brandenburg	Projektlisten im Internet veröffentlicht.
	http://www.mdf.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.148713.de

Bremen	Interaktiver Stadtplan mit allen Maßnahmen, jedoch keine Angabe zu Investitionssummen. Dafür detaillierte Vorhabenliste mit Angaben von Investitionssummen.
	http://finanzen.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen53.c.6705.de
Hamburg	Projektlisten im Internet veröffentlicht, jedoch ohne Anruf bei Behörde kaum zu finden
	Parlamentsdatenbank der Bürgerschaft: http://www.buergerschaft-hh.de/parldok/ , Drucksache 19/2250
Hessen	Projektlisten im Internet veröffentlicht, jedoch ohne Angabe von Investitionssummen. Zudem keine Vorhabenlisten mit Investitionssummen veröffentlicht.
	http://www.hmdf.hessen.de/irj/HMdf_Internet?cid=86dc78a927601c36c346862ee0fc142f
Mecklenburg-Vorpommern	Projektlisten im Internet veröffentlicht.
	http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/fm/_Aktuelles__Blickpunkte/Blickpunkt_ZiP_MV/index.jsp?downloads=1
Niedersachsen	Projektlisten für kommunale Maßnahmen nicht öffentlich. Für Landesmaßnahmen vereinzelt Projektlisten veröffentlicht.
	http://www.zukunftsinvestitionsgesetz.niedersachsen.de/master/C53904969_N14677_L20_D0_I484
Nordrhein-Westfalen	Tägliche Aktualisierung der Projektlisten auf kommunaler Ebene. Für Landesmaßnahmen keine öffentlichen Projektlisten.
	http://www.zukunftsinvestitionsgesetz.niedersachsen.de/master/C53904969_N14677_L20_D0_I484
Rheinland-Pfalz	Projektlisten liegen für einen Großteil der Maßnahmen vor.
	http://www.fm.rlp.de/finanzen/konjunkturpaket-ii/

Saarland	Projektlisten für kommunale Maßnahmen im Internet veröffentlicht, jedoch ohne Angabe von Investitionssummen. Für Landesmaßnahmen keine öffentlichen Projektlisten.
	http://www.saarland.de/49375.htm
Sachsen	Projektlisten für kommunale Maßnahmen übersichtlich veröffentlicht. Für Landesmaßnahmen keine öffentlichen Projektlisten.
	http://www.smi.sachsen.de/
Sachsen-Anhalt	Projektlisten nur teilweise im Leitfaden des Landes erhältlich. Relativ grobe Vorhabenliste im Leitfaden auffindbar.
	http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=33729
Schleswig-Holstein	Projektlisten liegen für einen Großteil der Maßnahmen vor.
	http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Schwerpunkte/Konjunkturpaket/konjunkturpaket__node.html
Thüringen	Keine Projektlisten im Internet veröffentlicht.

Anhang B: Positive und negative Projektbeispiele¹⁹

1. Informationsgesellschaft

1) Positiv	Betrag
Land BBG: Telemedizin Unter Telemedizin versteht man die Bereitstellung von Gesundheitsdiensten mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien für den Fall, dass der Patient und der Angehörige eines Gesundheitsberufs nicht am selben Ort sind.	2 Millionen Euro
Eslohe (NRW): e-government Prozess, Anschaffung eines Ratinformationssystems	13.500 Euro
Chemnitz (SACHSEN): Verwaltungsinformationssystem	24.000 Euro
SaAn: E-Government, Geodateninfrastruktur, IT-Ausstattung der Komm.-Personenstandswesen, EU-Dienstleistungsrichtlinie/Behördentelefon	2,88 Millionen Euro

2. Innovation, FuE

1) Positiv	Betrag
Land BW: Wirtschaftsnahе Forschungsinstitute (Innovationsallianz BW)	46 Millionen Euro
z.B. Land BW: Außeruniversitäre Forschung	8 Millionen Euro
z.B. BAY: Forschung	51 Millionen Euro
NDS: Erschließung der Potenziale der Offshore-Windenergie	15 Millionen Euro
MV: Fachagentur nachwachsende Rohstoffe	2 Millionen Euro

¹⁹ Die in dieser Auswahl aufgeführten Projekte sind ausschließlich öffentlich gemachten Projektlisten entnommen. Die Auswahl ist illustrativ und soll nicht vollständig sein. Projekte aus Bundesländern, die Informationen nur unter dem Vorbehalt der Vertraulichkeit weitergeben haben, fanden keine Berücksichtigung.

3. Basisinfrastruktur

1) Positiv	Betrag
Land BW: Güterverkehrsstrecken Bahn	20 Millionen Euro

2) Negativ	Betrag
HH: Realisierung Wasserkunst Elbinsel Kaltehofe	4 Millionen Euro
HH: Bau eines Bestattungsforums Friedhof Ohlsdorf	10 Millionen Euro
Harsewinkel (NRW): Bau eines Backhauses	20.000 Euro
Erzgebirgskreis (SACHSEN): Bau Vereinsheim Grüner Bau 1. BA Baukörper Kegelbahn	
SH: Friedhofskapelle	161.500 Euro

4. IKT

1) Positiv	Betrag
HH: Digitalfunk in Tunnel der U-Bahn	1,21 Millionen Euro
Köln (NRW): Breitbandverkabelung von 144 Schulen	1,27 Millionen Euro
Mittelsachsen (SACHSEN): Errichtung einer Richtfunkstrecke zw. den Verwaltungshauptstandorten des Landkreises	304.000 Euro
z.B. SaAn: Breitbandverkabelung	10,05 Millionen Euro

5. Bildung

1) Positiv	Betrag
Land BBG: Vereinbarkeit von Studium und Familie	ca. 21 Millionen Euro
Cottbus (BBG): "Zur Verbesserung der Bildungsinfrastruktur werden Green-IT-Computer für die BTU Cottbus erworben, welche bei sehr hoher Leistungsfähigkeit einen geringen Stromverbrauch aufweisen. Die neuen Computer ermöglichen durch die Verwendung von Virtualisierungstechniken die gleichzeitige Nutzung von Applikationen unter verschiedenen Betriebssystemen auf einem einzigen Rechner. Damit werden kostenintensive Mehrfachanschaffungen und zeitraubende Mehrfachinstallationen vermieden (hohe Nachhaltigkeit)."	139.000 Euro
Frankfurt Oder (BBG): Das Studentenwerk ein einheitliches Kassensystem in Cottbus, Senftenberg, Frankfurt (Oder) und Eberswalde ein. Dazu werden Hard- und Software sowie Kassengeräte angeschafft. Die Standorte werden in einem Netzwerk zusammengeführt. Damit werden die Geschäftsprozesse wesentlich optimiert, was zu einer nachhaltigen Reduzierung der Aufwendungen im Bereich der Organisation führt.	200.000 Euro
BBG: "Erweiterung Computerkabinett, Ausstattung der individuellen Lernzeit mit Büchern, LÜK-Kasten usw. und Kleinsportgeräte - Grundschule Joachimsthal"	24.300 Euro
HB: Weiterbildungsstruktur Windenergie	4 Millionen Euro
HB: PC-Beschaffung, WLAN, e-Government	8,55 Millionen Euro
HB: IT-/PC-Beschaffung, Breitbandverkabelung	2,4 Millionen Euro
HH: Schulen als Klimaunternehmer	2 Millionen Euro
HH: Fachräume, insbesondere Quantensprung – Fachräume für Naturwissenschaften	22 Millionen Euro
NDS: Medienausstattung in Schulen	40 Millionen Euro

Köln (NRW): Erneuerung zweier naturwissenschaftlicher Räume, Anpassung an heutige pädagogische und technischen Erfordernissen: deckenseitiger Medienversorgung, interaktivem Board, Schüler- und Lehrer Medienliften, Beamer	140.000 Euro
RP: IT-Infrastruktur an Hochschulen	12 Millionen Euro
SAAR: Funktionsräume (Mathe, Informatik, Naturwissenschaften, Technik)	14 Millionen Euro
Bautzen (SACHSEN): Schaffung zusätzlicher Krippenplätze und Modernisierung des Kindergartens	81.892 Euro
Bautzen (SACHSEN): Bau eines Speiseraums in der Ernst-Rietschel Grundschule	240.000 Euro
Technische Sammlungen Dresden (SACHSEN): Brandschutzmaßnahmen, 2. BA Erlebnisland Mathematik	734.990 Euro

2) Negativ	Betrag
Oer-Erkenschwick (NRW): Ausbau der Glasbausteine und Einbau neuer Fensterelemente (schusssicheres Glas)	45.000 Euro
Nordsachsen 04838, (SACHSEN): Diakonie Kita „Albert-Schweitzer“ Erneuerung einer umsturzgefährdeten Mauer	120.000 Euro
Chemnitz (SACHSEN): Sanierung zweier Lokschuppen Sächsisches Eisenbahn Museum	69.915 Euro

6. Gesundheit & Sport

1) Positiv	Betrag
Land BBG: Eltern-Kind-Zentrum, Netzwerke gesunde Kinder. Über diese Netzwerke erhalten junge Familien Unterstützung für eine gesunde Entwicklung ihrer Kinder. Während der ersten Lebensjahre der Kinder vermitteln geschulte, ehrenamtlich tätige Familienpaten oder Hebammen passgenau auf die Bedürfnisse der Familie zugeschnittene Angebote des Gesundheitswesens und der Jugendhilfe	310.000 Euro
2) Negativ	Betrag
Frankfurt Oder (BBG): Erweiterung Schießzentrum	5.5 Millionen Euro
Zwickau (SACHSEN): Kunsteisstadion	549.848 Euro

7. Energieeffizienz- & Klimaschutz

1) Positiv	Betrag
energetische Sanierung der Straßenbeleuchtung	in vielen Gemeinden
Wärmedämmung, Fenstererneuerung, Wärmepumpen, Blockheizkraftwerk, Hackschnitzelanlage, Dachisolierung, effiziente Beleuchtung	in allen Bundesländern

B = Berlin

BAY = Bayern

BW = Baden-Württemberg

BBG = Brandenburg

HB = Hansestadt Bremen

HE = Hessen

HH = Hansestadt Hamburg

MV = Mecklenburg-Vorpommern

NDS = Niedersachsen

NRW = Nordrhein-Westfalen

RP = Rheinland-Pfalz

SACHSEN = Sachsen

SaAn = Sachsen-Anhalt

Saar = Saarland

SH = Schleswig-Holstein

TH = Thüringen