

Was bringt das Konjunkturpaket II den Kommunen langfristig? – Das Beispiel Sachsen –

Im Februar 2009 wurde als Reaktion auf die andauernde weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise ein Gesetzespaket („Konjunkturpaket II“; im Folgenden auch als „KPII“ bezeichnet) zur Konjunkturstabilisierung verabschiedet. Für die Kommunen ist der zentrale Bestandteil dieses Pakets ein zeitlich befristetes Investitionsförderprogramm.³⁹ Das zu diesem Zweck erlassene „Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG)“ sieht dafür zehn Mrd. Euro an Bundesmitteln bis 2010 vor. Gefördert werden Maßnahmen in den zwei Schwerpunktbereichen „Bildungsinfrastruktur“ (ZuInvG §3 Abs. 1 Nr.1) und „Infrastruktur“ (ZuInvG §3 Abs. 1 Nr.1, primär Krankenhäuser, Städtebau, ländliche Infrastruktur, kommunale Straßen, Informationstechnologie). Weitere Kriterien für die Förderwürdigkeit sind die Zusätzlichkeit der Maßnahmen⁴⁰ und die Vermeidung von Doppelförderung (ZuInvG §4). Einrichtungen „außerhalb der sozialen Daseinsvorsorge“, die sich vollständig über Gebühren und Beiträge finanzieren, sind explizit von der Förderung ausgeschlossen, ebenso die Bereiche Abwasser und ÖPNV; förderfähige Investitionen in kommunale Straßen haben sich auf Lärmschutzmaßnahmen zu beschränken.

Während zum einen die Mittelvergabe an restriktive Vorgaben geknüpft ist, verfolgt das Konjunkturpaket II zum anderen eine Vielzahl von teilweise widersprüchlichen Zielen. Dazu gehören auch die Verringerung der CO₂-Emissionen und die Steigerung der energetischen Effizienz in öffentlichen Gebäuden.

Im Kriterium der Zusätzlichkeit spiegelt sich außerdem das kurzfristige Ziel der Stabilisierung

der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage über eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen wider (§1 Abs. 1 ZuInvG). Weiterhin sind Verteilungsziele mit dem KPII intendiert, denn die Länder werden explizit verpflichtet, auch finanzschwache Kommunen bei der KPII-Mittelvergabe zu berücksichtigen (§1 Abs. 3 ZuInvG).

Werden schon die kurzfristigen, konjunkturstabilisierenden Wirkungen der zusätzlichen öffentlichen Investitionen beispielsweise von Ökonomen des IWH als dürftig eingeschätzt,⁴¹ steht die langfristige Wirkung der geförderten Investitionen für die lokale oder gesamtwirtschaftliche Wirtschaftsentwicklung in der politischen Diskussion überhaupt nicht zur Debatte, ebenso wenig wie die Frage, ob durch die rigiden Vorgaben der Mittelverwendung die Kommunen zu übermäßigen und gesellschaftlich nicht wünschenswerten Investitionsausgaben verleitet werden.

Zusätzliche Staatsausgaben entfalten neben kurzfristigen Nachfrageeffekten (und psychologischen Effekten) immer auch langfristige (Angebots-) Wirkungen. Das kann z. B. über eine Steigerung der Produktivität des privaten Unternehmenssektors durch öffentliche Infrastrukturleistungen oder durch eine qualitative oder quantitative Ausweitung des Bestands an Produktionsfaktoren geschehen. Selbst wenn die Gelder für Maßnahmen eingesetzt würden, die keinerlei Nutzen für die privaten Haushalte, den Staats- oder Unternehmenssektor stiften,⁴² würde allein aufgrund des Entzugseffekts der Finanzierung, also über gegenwärtige oder zukünftige Steuerzahlungen bzw. staatliche Ausgabenkürzungen, ein negativer Effekt auf das langfristige Wirtschaftswachstum zu befürchten sein.

³⁹ Hinzu kommt noch eine temporäre Verkürzung der Ausschreibungsfristen für die EU-weite Ausschreibung für öffentliche Aufträge und die Erhöhung der Grenzbeträge für die beschränkte Ausschreibung bzw. die freihändige Vergabe.

⁴⁰ Damit ist sowohl Zusätzlichkeit in Bezug auf die einzelne geförderte Maßnahme als auch Zusätzlichkeit in Bezug auf die aggregierte Summe öffentlicher Investitionsausgaben des jeweiligen Bundeslandes samt seiner Kommunen gemeint. Vgl. ZuInvG §3a in Verbindung mit §4 Abs. 1 und §5 Abs. 1 und 2 der zugehörigen Verwaltungsvereinbarung.

⁴¹ Demnach würde das gesamte staatliche Investitionsvolumen beider Konjunkturpakete von insgesamt 23,5 Mrd. Euro während der gesamten Laufzeit das Bruttoinlandsprodukt um allerhöchstens 1% erhöhen. Vgl. BRAUTZSCH, H.-U.; LOOSE, B.; LUDWIG, U.: Investitionen der öffentlichen Hand in die Zukunft: Ja! – Die Konjunktur aber retten sie nicht mehr, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 3/2009, S. 113-122.

⁴² Also wenn die Mittel z. B. für das von *Keynes* einst vorgeschlagene Ausheben und Zuschütten von Löchern ausgegeben würden.

Zu den potenziellen Wachstumswirkungen der geförderten Investitionen liegen bisher nur wenige Studien vor, z. B. von DIW econ.⁴³ Allerdings sind die dort ausgemachten „Aktionsfelder zur Erhöhung des Wachstumspotenzials“ zumindest diskussionsbedürftig. Der vorliegende Beitrag beschränkt sich – ausgehend von der seit *Musgrave* gebräuchlichen Dreiteilung der Ziele der Finanzpolitik in Allokations- bzw. Wachstumsziel, Distributions- und Stabilisierungsziel – auf folgende Leitfragen:

1. Inwiefern können Investitionszuweisungen an nachgelagerte Gebietskörperschaften generell die Investitionsentscheidungen der Kommunen allokativ beeinflussen?
2. Sind von den im Rahmen des KPIII geförderten Maßnahmen langfristige Wachstumsimpulse zu erwarten?
3. Haben auch und gerade finanzschwache Gemeinden Mittel aus dem Programm erhalten (Verteilungsziel)?
4. Gibt es Hinweise auf eine Erfüllung des Stabilisierungsziels des Programms im Sinne von: Hat das Programm bereits eine Zunahme der kommunalen Investitionen bewirkt?

Zur Beantwortung dieser Fragen wird neben einer theoretischen Diskussion die Umsetzung des Konjunkturprogramms am Beispiel des Landes Sachsen erörtert.⁴⁴

Zeitverzögerter Anstieg der kommunalen Investitionen in Sachsen

Abweichend von der Reihenfolge der Leitfragen werden zunächst die kurzfristigen Stabilisierungseffekte betrachtet, also die Frage gestellt, ob infolge der Förderung aus dem Konjunkturpaket II zeitnah die kommunalen Investitionen gestiegen sind.

⁴³ Vgl. DIW econ: „Richtig investieren“ – Öffentliche Investitionen zur Erhöhung des langfristigen Wachstumspotenzials in Deutschland. 2009, http://www.diw-econ.de/de/downloads/Richtig_investieren.pdf, Zugriff am 09.04.2010, oder DIW econ: Richtig investieren II – Nachfolgestudie zur Verwendung der Mittel aus den Konjunkturpaketen. 2009, <http://www.diw.de/sixcms/detail.php/338497>, Zugriff am 09.04.2010.

⁴⁴ Die Auswahl und Beschränkung auf ein Bundesland begründet sich einerseits aus der guten Datenlage in Sachsen und andererseits aus dem nicht unerheblichen Systematisierungsaufwand bei den geförderten Projekten.

Laut Vorabaufteilung der geplanten Fördermittel des Bundes auf die einzelnen Bundesländer im Zukunftsinvestitionsgesetz beträgt das maximale Fördervolumen für Projekte des Landes Sachsen und seiner Kommunen insgesamt 597 Mio. Euro (§1 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 2 ZuInvG). Davon sind 388 Mio. Euro (65%) für Investitionen im Bildungsbereich zu verwenden, und entsprechend 209 Mio. Euro (35%) für Infrastrukturmaßnahmen. Ende Oktober 2009 waren bereits Bundesmittel für Landesmaßnahmen in Höhe von 113 Mio. Euro bewilligt. Die teilweise wohl durch Landesmittel aufgestockten Fördermittel für kommunale Investitionen summierten sich auf insgesamt 506 Mio. Euro.

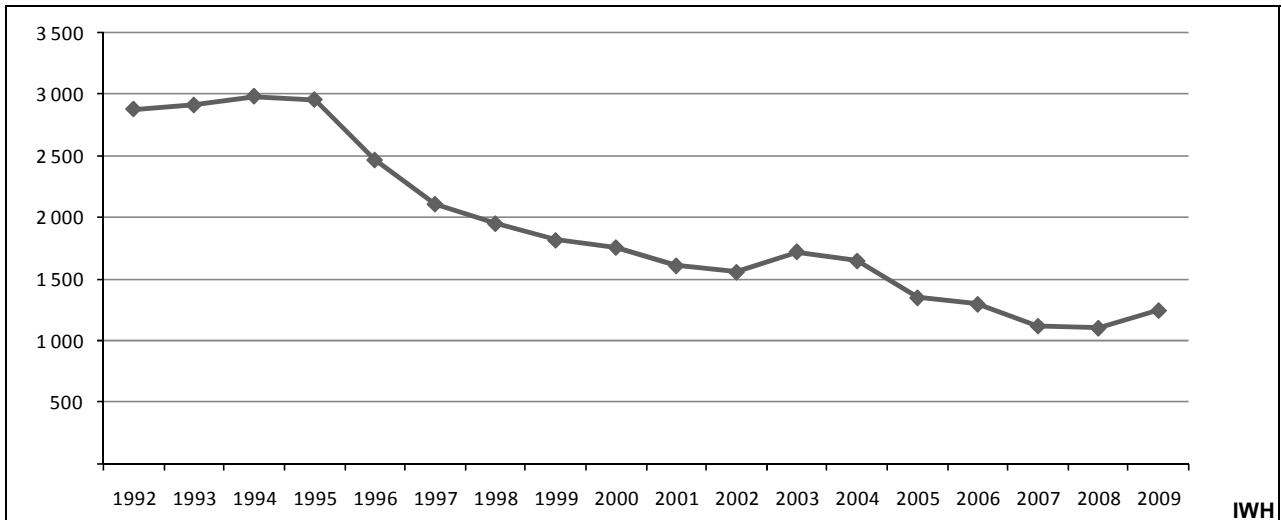
Auf der aggregierten Ebene Sachsens konnte anhand der Daten der kommunalen Kassenstatistik bzw. der Jahresrechnungstatistik eine Zunahme der realen Sachinvestitionen⁴⁵ gegenüber den Werten für 2007 und 2008 festgestellt werden (vgl. Abbildung 1).

Der Anstieg setzte 2009 allerdings mit zeitlicher Verzögerung ein, wie Abbildung 2 verdeutlicht. Die Investitionen lagen noch im ersten Quartal 2009 elf Prozent unter dem Vorjahresquartalswert, im zweiten Quartal überstiegen sie das Vorjahresniveau nur leicht (+3%), um dann im dritten und vierten Quartal deutlich zuzulegen (+24% bzw. +26% im Vergleich zum Vorjahresquartalswert). Da die nominalen Sachinvestitionsausgaben im Jahr 2009 von 1,425 Mrd. Euro die Werte der Jahre 2008 (1,249 Mrd. Euro), 2007 (1,225 Mrd. Euro) und 2006 (1,328 Mrd. Euro) übersteigen, ist auf jeden Fall ein Anfang gemacht zur Erfüllung des (derzeit noch geltenden; Stand Ende März 2010) Förderkriteriums der Zusätzlichkeit bezogen auf die Summe der Investitionsausgaben im Zeitraum 2009 bis 2011, welche die Summe der öffentlichen Investitionsausgaben des jeweiligen Bundeslandes und seiner Kommunen der Jahre 2006 bis 2008 übersteigen soll.⁴⁶ Es lässt sich allerdings noch nicht absehen, ob diese Entwicklung in den Jahren

⁴⁵ Unter Sachinvestitionen werden hier die Ausgaben des Vermögenshaushalts für den Erwerb von Grundstücken und beweglichen Anlagegütern sowie für Baumaßnahmen verstanden.

⁴⁶ Oder die alternativ 60% der Summe der Investitionsausgaben der Jahre 2004 bis 2008 übersteigen (§5 Abs. 2 der Verwaltungsvereinbarung zum Zukunftsinvestitionsgesetz).

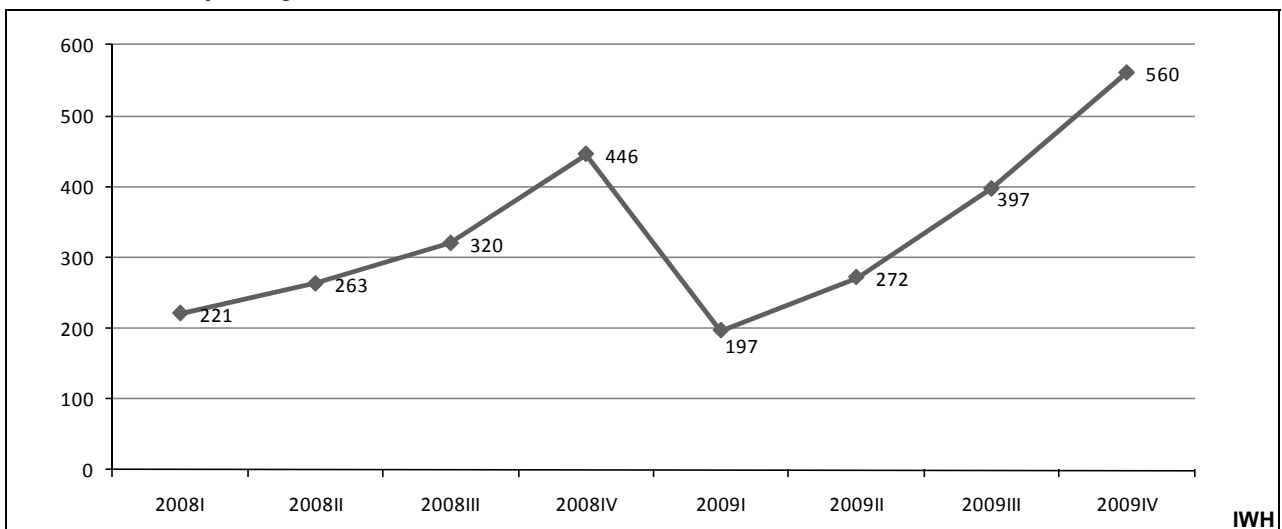
Abbildung 1:
Sachinvestitionen der sächsischen Kommunen, 1992 bis 2009
- in Mio. Euro und Preisen von 2005 -



Anmerkung: Ohne Investitionen der Kommunalunternehmen und Zweckverbände, aber inklusive der Haushalte der Landkreise und Verwaltungsverbände sowie des Kommunalen Sozialverbandes Sachsen.

Quelle: Berechnung und Darstellung des IWH auf Basis der amtlichen kommunalen Jahresrechnungsstatistik und kommunalen Kassenstatistik.

Abbildung 2:
Sachinvestitionen der sächsischen Kommunen 2008 und 2009 nach Quartalen
- in Mio. Euro und jeweiligen Preisen -



Anmerkung: Ohne Investitionen der Kommunalunternehmen und Zweckverbände, aber inklusive der Haushalte der Landkreise und Verwaltungsverbände sowie des Kommunalen Sozialverbandes Sachsen.

Quelle: Berechnung und Darstellung des IWH auf Basis der amtlichen kommunalen Kassenstatistik.

2010 und 2011 durchgeführt werden kann. Vieles spricht zwar dafür, dass der Anstieg tatsächlich ausschließlich auf die KPII-Förderung zurückzuführen ist, aber es lässt sich nur unzureichend empirisch nachweisen. Eine seriöse Prognose, wie sich die kommunalen Investitionen ohne die KPII-Fördermittel entwickeln würden, ist kaum möglich.

Die zeitverzögerte Wirkung der KPII-Mittel dürfte vermutlich am zeitlichen Abstand zwischen der Bewilligung der Fördermittel und den entsprechenden Investitionsausgaben liegen. Neben der Dauer des Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens können noch weitere organisatorische Verzögerungen auftreten. Darüber hinaus werden bei Bau-

maßnahmen, die sich über einen längeren Zeitraum erstrecken, üblicherweise nur Abschlagszahlungen geleistet; die vollständige Bezahlung erfolgt in der Regel erst nach Beendigung der jeweiligen Baumaßnahme.

Investitions- und Wachstumswirkungen bei Zulagenfinanzierung lokaler öffentlicher Güter

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass jede öffentliche Ausgabe neben dem kurzfristigen Stabilisierungseffekt auch langfristige allokativen Wirkungen entfaltet. Um die Wirkungen von Investitionszuweisungen für nachgeordnete Gebietskörperschaften auf die Bereitstellung öffentlicher Güter und ihre Wachstumswirkungen aus der Sicht der ökonomischen Theorie zu bewerten, werden die Auswirkungen auf den Faktoreinsatz in der öffentlichen Produktion, die Auswirkungen auf die Faktorallokation zwischen öffentlichem und privatem Sektor (komparativ-statische Perspektive) sowie die dynamischen Wachstumswirkungen von öffentlichen Gütern diskutiert.

Bezüglich der Wirkungen öffentlicher Investitionsförderprogramme für nachgeordnete Gebietskörperschaften kann man aus der mikroökonomischen Theorie zunächst eine Verzerrung der für die Kommunen relevanten Faktorpreise erwarten: Kapital wird billiger im Vergleich zu anderen Produktionsfaktoren. Folglich besteht, anders als bei nicht zweckgebundenen Zuweisungen, bei Investitionszuweisungen ein Anreiz zum übermäßigen Einsatz von physischem Kapital in der Produktion öffentlicher oder zumindest öffentlich bereitgestellter Güter.⁴⁷ Hinzu kommt, dass insbesondere Arbeit bzw. Humankapital teilweise nur schwer durch physisches Kapital zu ersetzen ist: Renovierte Schulgebäude mögen äußerlich attraktiv sein, steigern den Lernerfolg aber nur marginal, wenn es an qualifizierten Lehrern fehlt. Das Gleiche gilt für neue Feuerwehrgerätehäuser oder -einsatzfahrzeuge,

⁴⁷ Da es sich bei staatlichen Investitionen überwiegend um Baumaßnahmen handelt, werden die Zuweisungsempfänger „zum Beton gelockt“. Vgl. ZIMMERMANN, H.: Kommunal Finanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. Baden-Baden 1999, S. 224. Dabei tritt auch noch das Problem der Unterschätzung der Folgekosten der geförderten Baumaßnahmen auf, was in diesem Beitrag allerdings nicht weiter thematisiert werden soll.

wenn zu wenig ausgebildete (freiwillige) Feuerwehrleute zur Verfügung stehen.

Ähnlich verzerrende Wirkungen ergeben sich auch durch die zeitliche Befristung von Investitionszuweisungen, wie es beim Konjunkturpaket II geschieht. Dies führt unter Umständen zum erzwungenen Vorziehen von Investitionsprojekten und damit zu Investitionen losgelöst vom zeitlichen Anfall des tatsächlichen Investitionsbedarfs.

Bei öffentlichen Gütern, die als Vorleistung für die private Produktion dienen, stören staatliche Investitionsförderprogramme durch die besagte Verzerrung des Kapitalpreises außerdem die Allokation von Kapital zwischen privater und öffentlicher Produktion. (Die so genannte Samuelson-Kaizuka-Regel⁴⁸ zur Pareto-effizienten Aufteilung der Faktorbestände zwischen privater und öffentlicher Produktion bei reinen öffentlichen Vorleistungsgütern wird verletzt.⁴⁹)

Aus dynamischer Perspektive ist vor allem die Wechselwirkung zwischen den langfristigen Produktivitätswirkungen öffentlicher Vorleistungen in der privaten Wirtschaft und den negativen Entzugseffekten durch die Finanzierung, insbesondere bei Finanzierung über Staatsverschuldung, zu beachten. Während in der relevanten Literatur öffentliche Vorleistungsgüter bzw. Infrastrukturleistungen einerseits als Quelle endogenen Wirtschaftswachstums (konstantes Grenzprodukt des privaten Kapitals) angesehen werden, die eine entsprechende staatliche Bereitstellung rechtfertigt, kann es andererseits bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung durch die Finanzierung (Steuern, Verschuldung) zu negativen Rückkoppelungseffekten kommen (z. B. Verdrängung privater Investitionen), die zu suboptimalem Wirtschaftswachstum führen.⁵⁰

⁴⁸ Vgl. z. B. SANDMO, A.: Optimality Rules for the Provision of Collective Factors of Production, in: Journal of Public Economics, Vol. 1, 1972, pp. 149-157.

⁴⁹ Dies lässt sich z. B. unter Zugrundelegung des Modellrahmens von ARNOLD, V.: Theorie der Kollektivgüter. München 1992, insbesondere S. 182-203, zeigen.

⁵⁰ Für Modelle mit Vorleistungsgütern und expliziter Einbeziehung der Staatsverschuldung siehe GREINER, A.: An Endogenous Growth Model with Public Capital and Sustainable Government Debt, in: The Japanese Economic Review, Vol. 58 (3), 2007, pp. 345-361 oder TURNOVSKY, S. J.: Methods of Macroeconomic Dynamics. London 1995, pp. 398-419. Ein Wachstumsmodell mit öffentlichen Vorleistungsgütern, aber ausgeglichenem Budget wird z. B. von BARRO, R. J.: Government Spending in a Simple

Neben den direkten Produktivitätswirkungen öffentlicher Vorleistungsgüter können öffentliche Leistungen auch eine Steigerung der Qualität und/oder der Menge der im privaten Sektor eingesetzten Produktionsfaktoren, insbesondere des Humankapitals, bewirken. Um stetiges Wachstum beispielsweise des Pro-Kopf-Sozialprodukts modellendogen erklären zu können, kommt dem Faktor Humankapital in der so genannten Neuen Wachstumstheorie eine Schlüsselrolle zu,⁵¹ und zwar entweder über die Produktion von Humankapital selbst⁵² oder über das Humankapital, das in der Forschung zur Entwicklung neuer Produkte eingesetzt wird.⁵³

Werden die Finanzierungsproblematik bzw. die Faktorpreiseffekte der Investitionszuweisungen ausgeklammert, so legen die oben genannten modelltheoretischen Überlegungen zumindest positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum durch Investitionen in unternehmensrelevante Infrastruktur sowie im Bildungs- und Forschungssektor nahe. Die Ergebnisse der bisher vorliegenden internationalen empirischen Studien dazu sind allerdings uneinheitlich. Demnach wäre etwa die Diskussion um den Zusammenhang zwischen dem Standard der Schulausbildung und lokalem wie gesamtwirtschaftlichem Wirtschaftswachstum nach wie vor offen.⁵⁴ Ähnlich steht es um den empirischen Nachweis positiver Wachstumseffekte der unternehmensrelevanten Infrastruktur.⁵⁵

Model of Endogenous Growth, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 98, October, Part II, 1990, pp. S103-S125, verwendet.

⁵¹ Einen Überblick der verschiedenen Varianten von Modellen der endogenen Wachstumstheorie geben z. B. BARRO, R. J.; SALA-I-MARTIN, X.: *Economic Growth*, 2nd edition. London 2004, vor allem die Kapitel 5 bis 8.

⁵² Vgl. LUCAS, R. E.: On the Mechanics of Economic Development, in: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, 1988, pp. 3-42 basierend auf UZAWA, H.: Optimal Technical Change in an Aggregative Model of Economic Growth, in: *International Economic Review*, Vol. 6 (1), 1965, pp.18-31.

⁵³ Siehe z. B. ROMER, P. M.: Endogenous Technological Change, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 98, October, Part II, 1990, pp. S71-S102.

⁵⁴ Vgl. z. B. TEMPLE, J. R. W.: Generalizations That Aren't? Evidence on Education and Growth, in: *European Economic Review*, Vol. 45, 2001, pp. 905-918.

⁵⁵ Für eine Literaturübersicht vgl. z. B. BATINA, R. G.; IHORI, T.: *Public Goods. Theories and Evidence*. Berlin et al., 2005, pp. 271-298, oder ROMP, W.; DE HAAN, J.: *Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey*.

Positive Wachstumswirkungen der KPII-geförderten Maßnahmen für Sachsen?

Die durch die KPII-Investitionszuweisungen erwarteten Verzerrungen beim Faktoreinsatz in der öffentlichen Produktion lassen sich empirisch zum jetzigen Zeitpunkt kaum nachweisen. Deshalb werden an dieser Stelle die zu erwartenden Wachstumswirkungen der im Rahmen des Konjunkturpakets II geförderten Maßnahmen – soweit sie sich aus der Art der Güter ableiten lassen – exemplarisch am Beispiel Sachsens erläutert.

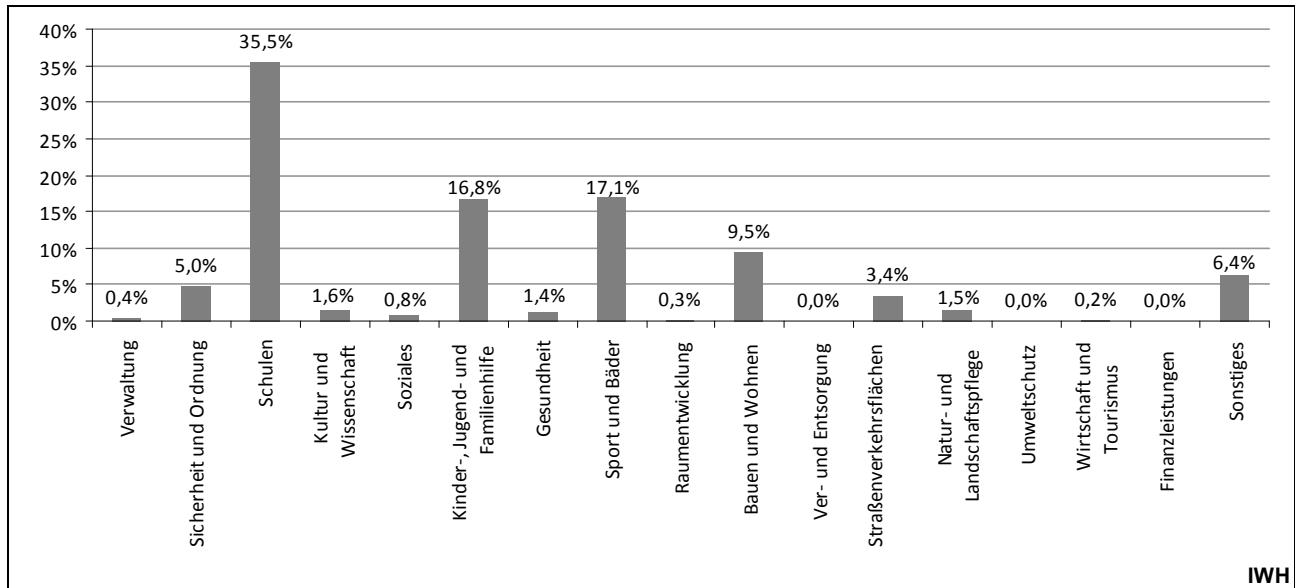
Betrachtet man die Aufteilung der für die Kommunen bewilligten KPII-Mittel nach unterschiedlichen Aufgabenbereichen (vgl. Abbildung 3), so stellt man fest, dass – wie anhand der Förderrichtlinien auch nicht anders zu erwarten – der größte Teil in den Schulbereich geflossen ist, gefolgt von den Bereichen Sport und Bäder sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Der letztgenannte Bereich beinhaltet zu fast 100% Investitionen in Kindertagesstätten. Gliedert man die etwa 179 Mio. Euro Fördermittel für Investitionen im Schulbereich weiter auf, so entfällt ein knappes Drittel auf Grundschulen, gefolgt von den Sonderschulen (20%). Sekundarschulen (Gymnasien, Gesamtschulen, Real- und Hauptschulen) erhielten zusammen etwa 22% der Fördermittel, während auf die berufsbildenden Schulen, d. h. die Bildungsstätten, die das für die regionale Wirtschaft noch am ehesten unmittelbar relevante Humankapital ausbilden, lediglich knapp 13% der Fördermittel im Schulbereich entfielen.

Auch Investitionen in die z. B. im Rahmen der GA-Infra-Förderung als besonders wirtschaftsrelevante Infrastruktur eingestuft Bereiche wie Gewerbeflächen, Technologie- und Gründerzentren, Verkehr, leitungsgebundene Infrastruktur, Einrichtungen der beruflichen Bildung oder des Fremdenverkehrs spielten bei der Fördermittelbewilligung keine oder – im Bereich der kommunalen Straßenverkehrsflächen – keine nennenswerte Rolle.⁵⁶

Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 8 (Sonderausgabe), 2007, S. 6-52.

⁵⁶ Ob die genannten Infrastrukturarten überhaupt und alle im selben Maße die unterstellte Relevanz z. B. für die Standortentscheidungen privater Unternehmen haben, sei zunächst einmal dahingestellt. Zur Bedeutung einzelner Standortfaktoren vgl. z. B. EBERTZ, A.; KRIESE, M.; THUM, M.: Bewertung von lokalen Standortfaktoren für Haushalte und Unternehmen in Sachsen. Entwicklung von Indikatoren zur Überprüfung der Demographietauglichkeit

Abbildung 3:
 Aufteilung der Fördermittel des Konjunkturpakets II nach Aufgabenbereichen
 - sächsische Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden -



Anmerkungen: Gliederung nach der Systematik des Landesrechnungshofs; Stand der Fördermittelbewilligung: Ende Oktober 2009.

Quelle: Berechnungen und Darstellung des IWH.

Größere Anteile von geförderten Investitionen in Infrastrukturleistungen, die zumindest sowohl von Unternehmen als auch privaten Haushalten genutzt werden, finden sich nur noch für den Bereich Sicherheit und Ordnung, wo knapp 95% der Mittel für den Brandschutz bewilligt wurden. Die hohen Anteile der Bereiche „Bauen und Wohnen“ sowie „Sonstiges“ sind zum größten Teil der Tatsache geschuldet, dass aufgrund der recht knappen Projektbeschreibung in der Dokumentation eine eindeutige Zuordnung nach Aufgabenbereichen nicht immer möglich war. Insgesamt lässt sich daher feststellen, dass von den geförderten Maßnahmen nur geringe langfristige Effekte für das lokale Wirtschaftswachstum zu erwarten sind, weil es sich:

- a) größtenteils um überwiegend als private Konsumgüter genutzte öffentliche Leistungen handelt⁵⁷ und weil

von Förderprojekten. ifo Dresden Studien Nr. 46. Dresden 2008.

⁵⁷ Es würde an dieser Stelle zu weit führen, über die vermeintliche oder tatsächliche Relevanz bestimmter öffentlicher Leistungen als „weiche Standortfaktoren“ zu diskutieren. Vgl. dazu THIESEN, F.: Weiche Standortfaktoren: Erfolgsfaktoren regionaler Wirtschaftsentwicklung – Interdisziplinäre Beiträge zur regionalen Wirtschaftsforschung. Berlin 2005.

- b) geförderte Investitionen im Bereich der Bildung von wirtschaftsrelevantem Humankapital bzw. Forschung und Entwicklung zumindest auf der Ebene der Kommunen nicht in wesentlichem Umfang getätigt wurden. Ob die Kommunen die gleichen Investitionsprioritäten gesetzt hätten, falls die KPII-Mittel zur freien Verwendung gewährt worden wären, darf zumindest bezweifelt werden.

Verteilung der Fördermittel: Wer hat, dem wird gegeben?

Neben der Aufteilung der Fördermittel nach den Aufgabenbereichen (und damit ihrer erwarteten Relevanz für die lokale Wirtschaftsentwicklung) interessiert auch die Frage, ob das Verteilungsziel der KPII-Förderung erreicht wurde, nämlich ob sich die Mittelverteilung an der Finanzkraft der Kommunen orientiert.

Zur Untersuchung der Verteilung der Mittel nach der kommunalen Finanzkraft auf der Ebene der Gemeinden wurden die Ausgaben für Landkreisaufgaben (z. B. Sekundarschulen, Sonderschulen und berufsbildende Schulen) ausgeklammert, da die Landkreise über keine eigenen Steuerquellen verfügen.

Die Tabelle zeigt, dass gemessen an den gemeindlichen Steuereinnahmen tendenziell die finanz-

Tabelle:

Verteilung der KPII-Mittel nach verschiedenen fiskalischen Indikatoren^a

- sächsische kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden -

	Perzentil ^b 5	Perzentil 25	Median	Perzentil 75	Perzentil 95	Perzentil 99	Beobachtungen
Steueraufkommen pro Einwohner (Euro)	235,47	297,92	379,09	499,58	860,60	2049,27	491
Kumulierte KPII-Mittel (Mio. Euro)	5,31	19,91	56,66	117,44	250,92	317,53	
Anteil KPII-Mittel	1,7%	6,2%	17,7%	36,6%	78,3%	99,1%	
Steueraufkommen und erhaltene Zuweisungen pro Einwohner (Euro)	536,24	649,88	763,92	912,48	1314,12	2266,62	491
Kumulierte KPII-Mittel (Mio. Euro)	139,05	153,41	195,27	304,05	309,91	317,94	
Anteil KPII-Mittel	43,4%	47,9%	60,9%	94,9%	96,7%	99,2%	
Schulden ^c pro Einwohner (Euro)	77,89	339,24	569,68	824,01	1379,86	2561,03	470
Kumulierte KPII-Mittel ^d (Mio. Euro)	7,34	43,24	75,95	138,82	198,05	261,24	
Anteil KPII-Mittel	2,8%	16,5%	29,0%	52,9%	75,5%	99,6%	

^a Die Indikatorzahlen beziehen sich auf das Jahr 2008. – ^b Perzentil oder Prozentrang: Wert, unter dem ein vorgegebener Prozentsatz der Beobachtungswerte liegt; z. B. Perzentil 5 für das Steueraufkommen von 235,47 Euro pro Einwohner: Bei 5% der sächsischen Gemeinden beträgt das Steueraufkommen höchstens 235,47 Euro pro Einwohner, aber 95% der Gemeinden haben ein höheres Pro-Kopf-Steuer-aufkommen; Median = Perzentil 50. – ^c Ohne Schulden der Kommunalunternehmen. – ^d Wegen fehlender Verschuldungsdaten für 21 Gemeinden konnten ungefähr 58 Mio. Euro oder 18% der KPII-Mittel nicht einbezogen werden.

Quelle: Berechnung und Darstellung des IWH.

stärkeren Gemeinden den Löwenanteil der KPII-Fördermittel auf sich vereinigt haben. (Die 25% der Gemeinden mit den höchsten Steuereinnahmen pro Kopf erhielten beispielsweise 63,4% der genehmigten Mittel. Bei einer vollständigen Gleichverteilung der Mittel müssten die Perzentile den prozentualen Anteilen an den KPII-Mitteln entsprechen.) Dieser Befund wird allerdings relativiert, wenn zusätzlich zu den Steuereinnahmen noch die erhaltenen Zuweisungen (inklusive investive Zuweisungen) hinzugerechnet werden. (Die 5% der Gemeinden mit den geringsten Pro-Kopf-Einnahmen haben z. B. immerhin 43,4% der KPII-Mittel erhalten.) Eine ähnliche Begünstigung ärmerer Kommunen zeigt sich auch bei der Betrachtung der Schuldenkennziffern. Im Übrigen konnte kein eindeutiger statistischer Zusammenhang zwischen der Höhe der bewilligten KPII-Mittel (pro Einwohner) und den drei gewählten Finanzkraftindikatoren belegt werden. Folglich lässt sich unter Verteilungsaspekten weder ein-

deutig feststellen, dass vor allem „arme“ Gemeinden gefördert werden, noch, dass die KPII-Mittel größtenteils den Gemeinden zugutekommen, die finanziell sowieso schon gut gestellt sind.

Fazit: Zeitverzögerte Wirkung des Programms, kaum absehbare Langfristeffekte

Der Artikel ging der Frage nach, ob von den im Rahmen des Konjunkturpakets II geförderten kommunalen Investitionen neben den kurzfristigen Nachfragewirkungen vor allem langfristige Auswirkungen auf die lokale Wirtschaftskraft zu erwarten sind. Was die *kurzfristigen Nachfrageeffekte* betrifft, so muss an dieser Stelle offen bleiben, ob der beobachtete Anstieg der kommunalen Investitionen in Sachsen eine Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bewirkt. Zumindest scheint sich die zeitverzögerte Wirksamkeit der Fördermittel (Time-Lag-Problem) in Grenzen zu halten. Da die Fördermaßnahmen vor allem die Nachfrage nach Bauleistungen erhöhen, besteht bei

begrenzten Kapazitäten die Gefahr von Preissteigerungen im Bausektor. Allerdings deutet die zeitliche Entwicklung des Baupreisindex nur auf moderate Preissteigerungen für 2009 gegenüber 2008 hin.⁵⁸ Dafür spricht auch, dass nach den Ergebnissen der jüngsten IWH-Bauumfrage⁵⁹ zumindest die ostdeutsche Bauindustrie die aktuelle Geschäftslage eher verhalten beurteilt, weil zwar das Konjunkturpaket II eine gewisse Umsatzstabilisierung im Jahr 2009 bewirkt habe, sich dies jedoch angesichts des bestehenden finanziellen Konsolidierungsdrucks der Kommunen für 2010 nicht fortsetzen werde.

Bezüglich der *erwarteten Wachstumseffekte* lässt bereits die theoretische Erörterung Zweifel aufkommen, wegen der beiden gegenläufigen Wirkungen des Produktivitätszuwachses im privaten Unternehmenssektor einerseits und der Entzugseffekte der Finanzierung andererseits, und zwar selbst bei typischen öffentlichen Vorleistungsgütern. Hinzu kommt die Begünstigung eines übermäßigen Kapitaleinsatzes (Kommunen werden „zum Beton gelockt“) durch Investitionszuweisungen jeglicher Art sowie die dadurch bedingte Unterschätzung möglicher Folgekosten der geförderten Projekte.

Auch unter Vernachlässigung dieser Bedenken zeigt das Beispiel Sachsens, dass kommunale Investitionen vor allem in Bereichen gefördert werden, die man eher den öffentlichen Konsumgütern zuordnen kann (Kindergärten, Grundschulen, Sport- und Freizeitanlagen), die also zunächst einmal ausschließlich von privaten Haushalten genutzt werden. Investitionen etwa in Einrichtungen der beruflichen Bildung, der Forschung und Entwicklung⁶⁰ oder in üblicherweise als besonders unternehmensrelevant angesehene Infrastrukturarten spielen ent-

weder keine nennenswerte Rolle oder sind durch das Zukunftsinvestitionsgesetz explizit von der Förderung ausgeschlossen. Ähnliche Förderprioritäten dürften infolge der gesetzlichen Vorgaben auch in anderen Bundesländern vorliegen.

Was schließlich die räumliche Verteilung der Fördermittel nach *distributiven Gesichtspunkten* betrifft, so waren die Ergebnisse für verschiedene Finanzkraftindikatoren uneinheitlich: Gemessen an den Pro-Kopf-Steuereinnahmen profitierten eher die finanzstarken Gemeinden, während gemessen am Schuldenstand und den Gesamteinnahmen die Fördermittel sich eher auf finanzschwache Gemeinden konzentrierten.

Um in Zukunft wenigstens das mit Investitionszuweisungen immer verbundene Problem der Fehl lenkung von öffentlichen Ressourcen in den Griff zu bekommen, sollten künftige Förderprogramme des Bundes oder der Länder (wenn sie denn als unvermeidlich angesehen werden) eher als zweckungebundene Transferleistungen ausgestaltet werden. Diese könnten die Kommunen dann nach eigenem Ermessen für „Investitionen“ in Humankapital ([temporäre] Neueinstellungen oder Qualifizierung des vorhandenen Personals) oder für Realkapital verwenden. Dabei besteht natürlich weiterhin das Problem, dass die Kommunen in bestimmten Bereichen (Schulen) über Personaleinstellungen nicht entscheiden können. Ferner wäre eine Verstetigung der Fördermittelströme der „Paketbildung“ vorzuziehen. Insgesamt sollte somit eine weitgehend freie Verwendbarkeit der Mittel nach Aufgabenbereich, Art der beschafften Produktionsfaktoren und zeitlichem Anfall des tatsächlichen Investitionsbedarfs ermöglicht werden.

Peter Haug
(Peter.Haug@iwh-halle.de)

⁵⁸ Demnach verzeichnete der Straßenbau mit 2,3% (bezogen auf den Jahresdurchschnittswert für Deutschland) den höchsten Preisanstieg. Vgl. http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2010/01/PD10_007_61261,templateId=renderPrint.psml, Zugriff am 24.03.2010. Ein ähnlicher Befund ergibt sich auch für Sachsen.

⁵⁹ Vgl. LOOSE, B.: IWH-Bauumfrage in Ostdeutschland zum Jahresauftakt 2010: Baugewerbe kommt bislang glimpflich durch die Krise, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 2/2010, S. 124-128.

⁶⁰ Das liegt allerdings vor allem an der Zuständigkeit der Bundesländer z. B. für die Hochschulen. Kommunen können im Bereich FuE daher keine größeren Aktivitäten entfalten.