

Wirkungen der Konjunkturpakete I und II auf die Bautätigkeit in Niedersachsen und Bremen



Hannover, Oktober 2009

Anschrift der Verfasser:

Matthias Günther, Vorstand Eduard Pestel Institut e.V., Königstr. 50A,
30175 Hannover, Tel. 0511 / 99094-20, guenther@pestel-institut.de

Prof. Dr. Lothar Hübl, Erwinstraße 6, 30175 Hannover, Tel./Fax 0511 / 815489,
lotharhuebl@t-online.de

Anschrift des Auftraggebers:

Stiftung der Bauindustrie Niedersachsen-Bremen, Eichstraße 19, 30161 Hannover,
Telefon 0511 / 34834-0, Telefax: 0511 / 34807-11,
Internet: www.stiftung-bauindustrie.de, E-Mail: stiftung@bauindustrie-nds.de

Inhalt

	<u>Seite</u>	
1	Ausgangssituation und Ziel der Untersuchung	1
2	Die Konjunkturpakete I und II	1
2.1	Das Konjunkturpaket I	1
2.2	Das Konjunkturpaket II	2
2.3	Baurelevante Maßnahmen	3
2.4	Anteile Niedersachsens und Bremens an den Mitteln der Konjunkturprogramme I und II sowie deren geplante Verwendung	3
2.5	Umsetzung der Konjunkturprogramme	6
3	Einschätzung von Wirkung und Umsetzung der Konjunkturpakete	8
3.1	Einschätzung durch Verbände, Institutionen und Ministerien im Einzelnen	8
3.2	Gesamtwürdigung der Konjunkturpakete	9

Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1:	Baurelevante Maßnahmen im Rahmen der Konjunkturpakete	4
Tabelle 2:	Vorgesehene Verteilung der Mittel aus dem Konjunkturpaket II in Niedersachsen	5
Tabelle 3:	Verteilung der Mittel aus dem Konjunkturpaket II in Bremen und Bremerhaven	6
Tabelle 4:	Regionale Verteilung der bisher zugesagten Mittel aus dem Konjunkturpaket II in Niedersachsen (Stand 19.10.2009)	7
Abbildung 1:	Herkunft der Mittel für Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder	5
Abbildung 2:	Bereits zugesagte Mittel und noch zu vergebende Mittel nach Investitionsbereichen in Niedersachsen (Stand 19.10.2009)	7
Abbildung 3:	Durchschnittliche jährliche Investitionen durch Land und Kommunen 2003 bis 2005 und jährliches Volumen der Konjunkturpakete I und II in Niedersachsen verteilt auf die Jahre 2009 und 2010	10

Wirkungen der Konjunkturpakete I und II auf die Bautätigkeit in Niedersachsen und Bremen

1 Ausgangslage und Ziel der Untersuchung

Im Rahmen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise hat die Bundesregierung bisher zwei Konjunkturpakete beschlossen. Beide Programme enthalten baurelevante Maßnahmen. In der Öffentlichkeit ist, auch durch die Medienberichterstattung befördert, der Eindruck entstanden, dass der „Bau“ besonders stark von den Konjunkturpaketen profitiert.

Ziel der Untersuchung ist es, die tatsächliche Relevanz der Konjunkturprogramme I und II für das Baugewerbe in Niedersachsen und Bremen herauszuarbeiten. Ein wichtiges Thema dabei ist die Umsetzung und Wirkung der Maßnahmen im Zeitablauf, da das Baugewerbe wegen seiner Verflechtungen mit anderen Branchen und den daraus folgenden Multiplikatorwirkungen grundsätzlich besonders gut geeignet zur Umsetzung von Konjunkturprogrammen ist. Zur Erzielung zeitnaher Effekte spielt aber die konkrete Ausgestaltung der Programme eine entscheidende Rolle.

2 Die Konjunkturpakete I und II

2.1 Konjunkturpaket I

Das Maßnahmenpaket „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ wurde am 5. November 2008 vom Bundestag beschlossen. Zielsetzung ist die Förderung von Investitionen und Aufträgen von Unternehmen, privaten Haushalten und Kommunen in einer Größenordnung von rund 50 Milliarden Euro in den Jahren 2009 und 2010. Das Programm umfasst unmittelbare staatliche Investitionen, unterschiedliche Maßnahmen zur Stabilisierung der Investitionstätigkeit der Wirtschaft sowie Maßnahmen zur Sicherung der Finanzierung und Liquidität bei Unternehmen.

Laut Planung sollen in den Jahren 2009 und 2010 insgesamt rund 32 Mrd. € aus den öffentlichen Haushalten für folgende Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden.

- **Sonderabschreibungen für kleine und mittlere Unternehmen**
- **Verlängerung der Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld**
- **Ausbau des Sonderprogramms für ältere und gering qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**

- **Erhöhung der KfW-Mittel für das CO2-Gebäudesanierungsprogramm um insgesamt 3 Milliarden Euro für die Jahre 2009-2011**
- **Erhöhte Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen**
- **Degressive Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens in Höhe von 25%**
- **Einrichtung von 1.000 zusätzlichen Vermittlerstellen**
- **Erhöhung Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur (GRW)**
- **Innovations- und Investitionsprogramm Verkehr mit einem Finanzvolumen von jeweils einer Mrd. € in 2009 und 2010 für dringliche Verkehrsinvestitionen**
- **Zusätzliches KfW-Finanzierungsinstrument mit einem Volumen von 15 Milliarden € zur Sicherung der Kreditversorgung der Wirtschaft und der privaten Haushalte**
- **Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für neue Personenkraftwagen**
- **Verstärkung der Innovationsförderung (ERP-Innovationsprogramm, ERP-Startfonds, Sonderfonds Energieeffizienz)**

2.2 Konjunkturpaket II

Zur Ergänzung des ersten Konjunkturpakets wurde im Januar 2009 von der Bundesregierung das Konjunkturpaket II als so genannter „Pakt für Beschäftigung und Stabilität“ verabschiedet. Nachdem auch Bundestag und Bundesrat dem Gesetz zugestimmt haben, gelten die Beschlüsse seit Anfang März 2009. Dieser Pakt umfasst verschiedene Maßnahmen mit einem Umfang von weiteren rund 50 Milliarden Euro. Als Ziele des Programms werden „wichtige Impulse zur Stützung der Binnenkonjunktur und zur nachhaltigen Stärkung des Landes“ angegeben.

Die Maßnahmen des Konjunkturpaketes II wurden unter den nachstehenden Überschriften zusammengefasst:

- **Stärkung der Bürger, Entlastung der Privathaushalte und des Mittelstandes**
- **Beschäftigungssicherung und Qualifizierungsoffensive**
- **Nachhaltige Finanzpolitik für die künftigen Generationen**
- **Kommunales Investitionsprogramm: Zukunftsinvestitionen der öffentlichen Hand**
- **Kredit und Bürgschaftsprogramm**

Insbesondere das kommunale Investitionsprogramm gilt als schnell umsetzbar und soll eine breite wirtschaftliche Impulswirkung erzielen. Schwerpunkte sind die Bereiche Bildung (Kindertagesstätten, Schulen, Hochschulen) und Infrastruktur (Verkehr, Krankenhäuser, Städtebau, Informationstechnologie). Das Finanzvolumen liegt bei

rund 14 Mrd. €, die auf Bundesinvestitionen und das kommunale Investitionsprogramm aufgeteilt werden. So werden ab Anfang 2009 4 Mrd. € für zusätzliche Bundesinvestitionen eingesetzt und 10 Mrd. € den kommunalen Investitionsvorhaben zugerechnet. Diese Investitionsmaßnahmen sind verknüpft mit den Regelungen zur Vereinfachung des Vergaberechts und der Leitlinie Klimaschutz/Energieeffizienz.

Insgesamt gilt für die Investitionen das Prinzip der Zusätzlichkeit. Zum einen muss das jeweilige Projekt individuell zusätzlich sein, was auf kommunaler Ebene sicherlich nur begrenzt überprüfbar ist. Zum anderen gilt das Zusätzlichkeitskriterium global, d. h. das Investitionsniveau der Jahre 2009 bis 2011 muss in Niedersachsen um den Gesamtbetrag von 1,227 Mrd. € über dem Investitionsniveau des Referenzzeitraums 2006 bis 2008 liegen.

2.3 Baurelevante Maßnahmen

Insgesamt sollen auf Bundesebene mit den beiden Konjunkturprogrammen rund 100 Mrd. € an Investitionen bei Gebietskörperschaften, Unternehmen und privaten Haushalten angestoßen werden. Wie **Tabelle 1** zeigt, stuft das IFO-Institut gut ein Viertel davon als „baurelevant“ ein.

2.4 Anteile Niedersachsens und Bremens an den Mitteln der Konjunkturprogramme I und II sowie deren geplante Verwendung

Beim **Konjunkturpaket I** haben vor allem die Maßnahmen an Bundesverkehrswegen eine hohe Bedeutung für Niedersachsen. Von den zur Beschleunigung von Verkehrsprojekten vorgesehenen 2 Mrd. € entfallen gut 180 Mio. € auf Projekte in Niedersachsen.

Weiterhin wurden vom Land Niedersachsen im Rahmen des 1. Nachtragshaushalts 2009 für Maßnahmen der Städtebauförderung zusätzliche Landesmittel in Höhe von 46,5 Mio. € zur Gegenfinanzierung von Bundesmitteln bereit gestellt.

Von den unmittelbaren Bundesinvestitionen in die Verkehrswege im Rahmen des **Konjunkturprogramms II** (insgesamt 2 Mrd. €) entfallen auf niedersächsische Projekte 133 Mio. €. Zusammen mit den Mitteln des Konjunkturprogramms I werden für Projekte an Bundesverkehrswegen in Niedersachsen somit gut 310 Mio. € bereitgestellt.

Aufgrund der besonderen Stadtstaatenregelung in der Finanzierung der Bundesverkehrswege spielen die Maßnahmen der Konjunkturprogramme I und II in diesem Bereich für Bremen eine untergeordnete Rolle.

Tabelle 1: Baurelevante Maßnahmen im Rahmen der Konjunkturpakete

Maßnahmen des Bundes	2009	2010	Summe
	Mrd. €		
Konjunkturpaket I			
Aufstockung von Förderprogrammen			6,00
Infrastrukturprogramme für Kommunen			3,00
CO ₂ -Gebäudesanierungsprogramm und weitere Programme zur Steigerung der Energieeffizienz ¹⁾			3,00
Beschleunigung von Verkehrsprojekten			2,00
Bundesfernstraßen	0,55	0,40	0,95
Bundeswasserstraßen	0,28	0,15	0,43
Schienenverkehr	0,17	0,45	0,62
Erhöhte Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen	1,50	1,50	3,00
Konjunkturpaket II			
Kommunales Investitionsprogramm/ Deutschlandfonds ²⁾	6,67	6,67	13,33
Schwerpunkt Bildung (energetische Sanierung)	4,33	4,33	8,67
Schwerpunkt Infrastruktur (Modernisierung)	2,33	2,33	4,67
Bundesinvestitionen in Bundesverkehrswege	1,00	1,00	2,00
Bundesfernstraßen	0,43	0,43	0,85
Bundeswasserstraßen ³⁾	0,18	0,18	0,35
Schienenverkehr ³⁾	0,35	0,35	0,70
Kombinierter Verkehr	0,05	0,05	0,10
Insgesamt			26,33

1) Die Aufstockung erfolgt für den Zeitraum 2009 bis 2011

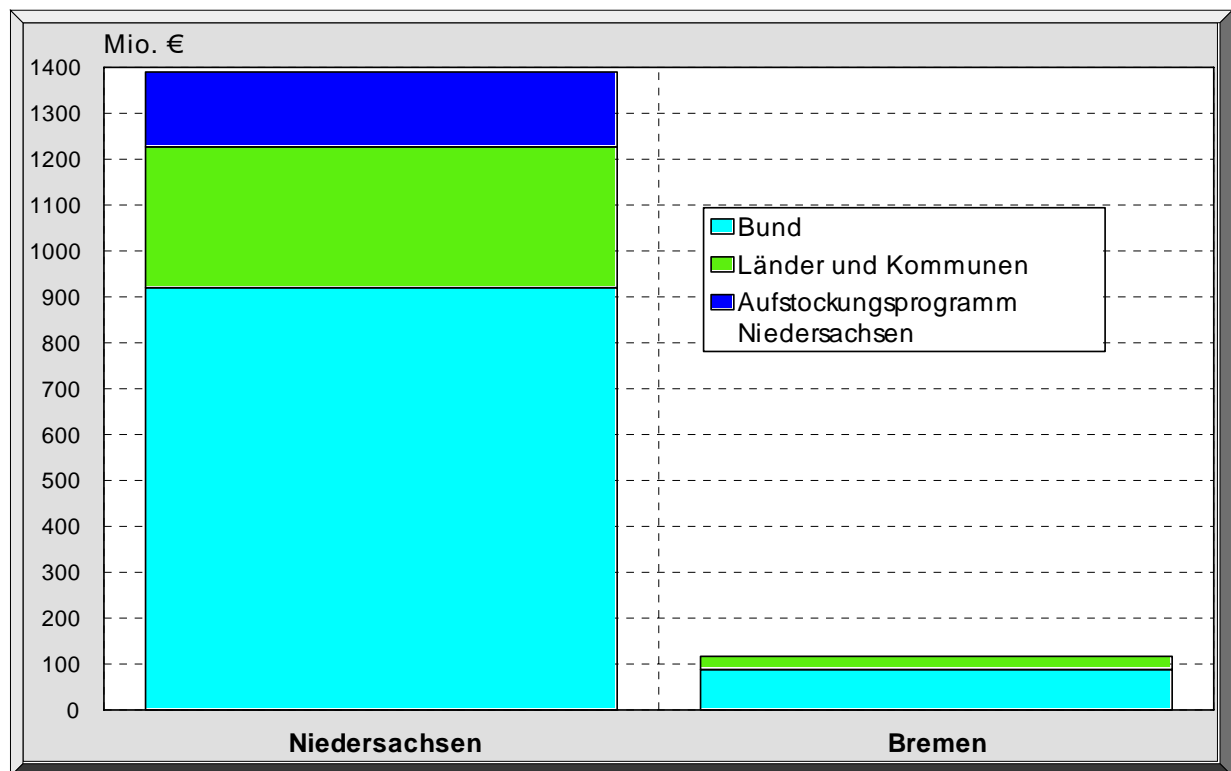
2) inklusive Investitionen der Länder in Höhe von jeweils 25 %. Abweichungen bei der Summenbildung aufgrund von Rundungen; Quelle: Ludwig Dorffmeister, Erich Gluch; Langfristig nur moderates Wachstum der Baunachfrage in Deutschland; ifo Schnelldienst 7/2009, S. 21

3) In der ursprünglichen Tabelle des IFO Instituts sind die Angaben für Bundeswasserstraßen und Schienenverkehr vertauscht

Die Aufteilung der für die Länder und Kommunen vorgesehenen Mittel des Konjunkturprogramms II ist im Zukunftsinvestitionsgesetz festgelegt. Von den 10 Mrd. € an Bundesmitteln entfallen demnach gut 920 Mio. € auf Niedersachsen und gut 88 Mio. € auf Bremen. Einschließlich des 25 %-igen Eigenanteils von Ländern und Kommunen errechnet sich ein Volumen in Höhe von 1.227 Mio. für Niedersachsen und 118 Mio. € für Bremen.

Für Niedersachsen ist weiterhin zu berücksichtigen, dass im Rahmen der Initiative Niedersachsen ein Aufstockungsprogramm in Höhe von 163 Mio. € beschlossen wurde. Diese Mittel stehen zusätzlich bereit, so dass in Niedersachsen im Rahmen des Konjunkturprogramms II insgesamt 1,390 Mrd. € investiert werden. Die Mittelherkunft im Überblick zeigt **Abbildung 1**.

Abbildung 1: Herkunft der Mittel für Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder



Angesichts einer Investitionshöhe der öffentlichen Haushalte in Niedersachsen von insgesamt rund 3 Mrd. € (im Jahre 2005; davon knapp 1,8 Mrd. € seitens der Kommunen) ist dies ein erheblicher zusätzlicher Investitionsschub. Die geplante Verteilung der Mittel in Niedersachsen und Bremen zeigen die **Tabellen 2 und 3**.

Tabelle 2: Vorgesehene Verteilung der Mittel aus dem Konjunkturpaket II in Niedersachsen

Programm	Programm-
	volumen
	in €
I. Investitionspauschale	600.000.000
II. Kommunale Förderschwerpunkte	364.000.000
1. Schulinfrastruktur	200.000.000
2. Breitbandverkabelung	50.000.000
3. Kommunale Sportstätten	50.000.000
4. Krankenhäuser	50.000.000
5. Hochwasserschutz	7.000.000
6. Altlastensanierung	7.000.000
III. Landesmaßnahmen	263.000.000
IV. Aufstockungsprogramm	163.000.000
Gesamt	1.390.000.000

Tabelle 3: Verteilung der Mittel aus dem Konjunkturpaket II in Bremen und Bremerhaven

Programm	Programmvolumen		
	Bremen	Bremerhaven	Summe
	in €		
Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur	11.000.000	2.500.000	13.500.000
Schulinfrastruktur (insbes. Energetische Sanierung)	28.000.000	11.964.000	39.964.000
Hochschulen (insbes. Energetische Sanierung)	7.500.000	1.200.000	8.700.000
Einrichtungen der Weiterbildung	1.500.000	0	1.500.000
Forschung	9.500.000	3.500.000	13.000.000
Krankenhäuser	5.000.000	2.000.000	7.000.000
Städtebau; Lärmschutzmaßnahmen	1.500.000	2.300.000	3.800.000
Informationstechnologie	9.950.000	0	9.950.000
Sonstige Infrastrukturinvestitionen	14.500.000	6.019.000	20.519.000
Gesamt	88.450.000	29.483.000	117.933.000

2.5 Umsetzung der Konjunkturprogramme

Im Rahmen der Bundesinvestitionen des Konjunkturprogramms I sind von 44 Großprojekten 41 bereits begonnen. Beim Konjunkturprogramm II wurden bereits 14 von 19 Großprojekten begonnen.

Die in Niedersachsen vorgesehenen 1,39 Mrd. € an Landes- und Kommunalinvestitionen waren mit Stand 19.10.2009 zu rund 75 % mit 3.626 konkreten Projekten belegt. Davon waren 61 Projekte bereits abgeschlossen und 3.525 Projekte begonnen.

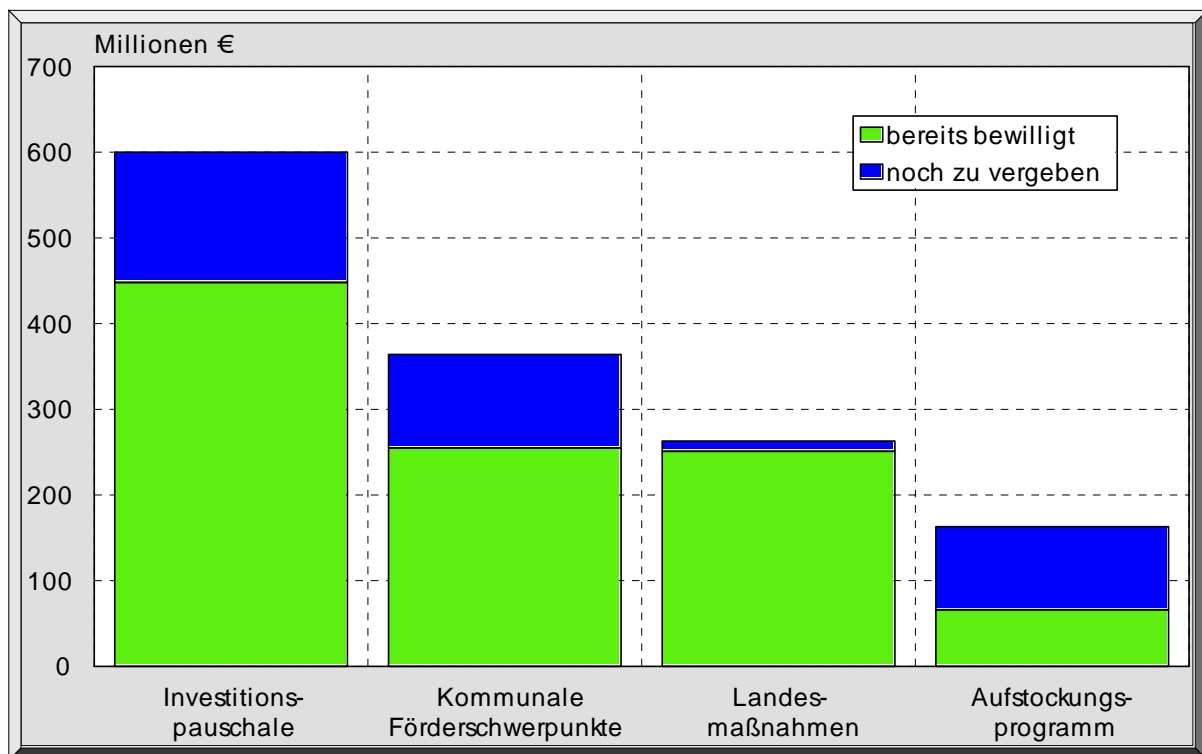
Die regionale Verteilung der bis Mitte Oktober 2009 positiv beschiedenen Projekte innerhalb des Landes Niedersachsen zeigt **Tabelle 4**. Pro Einwohner waren bereits Investitionen in Höhe von gut 126 € bewilligt. Den Spitzenwert erreichte der ehemalige Regierungsbezirk Braunschweig mit knapp 135 €/Einwohner, gefolgt von den ehemaligen Bezirken Lüneburg (gut 131 €/Einwohner) und Weser-Ems (gut 125 €/Einwohner). Schlusslicht ist gegenwärtig der ehemalige Bezirk Hannover mit knapp 116 €/Einwohner.

Tabelle 4: Regionale Verteilung der bisher zugesagten Mittel aus dem Konjunkturpaket II in Niedersachsen (Stand 19.10.2009)

	Braun- schweig	Hannover	Lüneburg	Weser-Ems	Nieder- sachsen
Einwohner am 31.12.2008 (Anzahl)	1.623.649	2.149.181	1.696.643	2.477.771	7.947.244
Bewilligte Projekte (Anzahl)	794	888	788	1.153	3.623
Summe Projektvolumen (€)	218.775.185	248.503.713	225.892.839	310.706.392	1.003.878.128
Ø Volumen je Projekt (€)	275.535	279.847	286.666	269.476	277.085
Ø Volumen je Einwohner (€)	135	116	133	125	126

Das Verhältnis von bereits zugesagten und noch zu vergebenden Mitteln zeigt **Abbildung 2**.

Abbildung 2: Bereits zugesagte Mittel und noch zu vergebende Mittel nach Investitionsbereichen in Niedersachsen (Stand 19.10.2009)



Insgesamt gibt es gegenwärtig keinerlei Hinweise auf Verzögerungen, die eine Ver- ausgabung der geplanten Mittel im vorgesehenen Zeitraum verhindern könnten. Es läuft alles nach Plan.

3 Einschätzung von Wirkung und Umsetzung der Konjunkturpakete

Im Rahmen der Arbeiten wurden mit verschiedenen Institutionen und Verbänden Gespräche geführt, um eine Einschätzung von Umsetzung und Wirkung der Konjunkturpakete aus der Sicht der unmittelbar Beteiligten zu erhalten. Einbezogen waren die Industrie- und Handelskammer, die Handwerkskammer, der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund sowie der Niedersächsische Städtetag. Auf Seiten des Landes wurden Gespräche mit entsprechenden Abteilungen im Finanz- und Wirtschaftsministerium geführt.

Die Einschätzungen bezogen sich insbesondere auf das Kommunale Investitionsprogramm im Rahmen des Konjunkturprogramms II einschließlich des Niedersächsischen Aufstockungsprogramms sowie die auf Niedersachsen entfallenden Bundesmaßnahmen. Über alle Verbände, Kammern und Ministerien zeigt sich insgesamt ein sehr positives Bild. Auf die insgesamt bisher offensichtlich sehr gelungene Aktion „Konjunkturprogramme“ mag auch zurückzuführen sein, dass zumindest in Niedersachsen kein Informationsmangel, sondern im Gegenteil, eine gewisse Informationsflut von allen Beteiligten spürbar ist.

3.1 Einschätzung durch Verbände, Institutionen und Ministerien im Einzelnen

Nach einhelliger Einschätzung laufen die Konjunkturprogramme nach Plan. Entgegen erster Befürchtungen im Frühjahr wird inzwischen erwartet, dass alle Projekte bis Ende 2010 beauftragt sind und fristgerecht spätestens im Jahr 2011 abgeschlossen und abgerechnet werden.

Ausdrücklich gelobt wurde die Geschwindigkeit in der Umsetzung. So hat der Niedersächsische Landtag unmittelbar parallel zu den Beschlüssen von Bundestag und Bundesrat die notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen für Niedersachsen beschlossen. Auch die auf kommunaler Ebene erforderlichen Nachtragssatzungen wurden schnell verabschiedet.

Zwischenzeitliche Meldungen über mangelnden Mittelabruf in den einzelnen Bundesländern waren nicht sachgerecht, da auch bei der hohen Umsetzungsgeschwindigkeit eine gewisse Zeitspanne zwischen Projektbeginn und ersten Zahlungen liegen muss. Auch die Kritik, dass zu wenig Mittel in „Zukunftsprojekte“ fließe, greift nicht. Zum einen wurden im Gesetzgebungsverfahren die Einsatzmöglichkeiten klar beschrieben und zum anderen stellt sich die Frage, wie „Zukunftsprojekte“ eigentlich zu definieren wären. Infrastrukturprojekte sind selbstredend wichtig für die weitere wirtschaftliche Entwicklung des Landes und seiner Regionen.

Unerwartete Hemmnisse werden ebenso wenig gesehen wie generelle Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten. Lediglich in Einzelfällen reichen die Kapazitäten regional oder temporär nicht aus. Dies beeinträchtigt aber nicht die zeitgerechte Umsetzung der Investitionen insgesamt.

Zur Abwicklung der vom Land selbst durchzuführenden Maßnahmen wurden die Planungskapazitäten der zuständigen Behörden zeitlich befristet aufgestockt.

Aufgrund des enormen Instandhaltungs- und Investitionsstaus bei den Kommunen werden von den Vorzieh- und Substitutionseffekten keine negativen Wirkungen auf die künftige Investitionstätigkeit erwartet. Allerdings wird davon ausgegangen, dass die sich gegenwärtig wieder deutlich verschlechternde Haushaltslage der Kommunen zu einem Investitionseinbruch im Jahre 2012 führen könnte.

Die Konjunkturprogramme sind inzwischen auch bei der planenden und ausführenden Wirtschaft angekommen. Die Bauwirtschaft wird nach einhelliger Meinung durch die Konjunkturprogramme stabilisiert, wenngleich einzelne Bereiche wie etwa der Wohnungsbau von den Konjunkturprogrammen - da nicht enthalten - unbeeinflusst weiterhin auf extrem niedrigen Stand verharren.

Neben den unmittelbaren Investitionen durch Bund, Länder und Kommunen zählt auch die temporäre Änderung des Vergaberechts zu den Maßnahmen des Konjunkturprogramms II. Die Anhebung der Schwellenwerte für beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergaben wird von den öffentlichen Auftraggebern angenommen und führt in der Realität zu schnelleren Vergaben.

Insgesamt ergab die Befragung deutliche Zustimmung zu den Konjunkturpaketen und viel Lob für die unbürokratische und schnelle Umsetzung.

3.2 Gesamtwürdigung der Konjunkturpakete

Die Einschätzungen der Ministerien, Verbände und Kammern ist auch aus kritischer fachlicher Sicht zuzustimmen. Es ergeben sich noch folgende Anmerkungen:

- Wegen des Kurzfristhorizonts der Programme liegt der Schwerpunkt der Investitionen überwiegend in der Modernisierung und Sanierung und weniger in „echten“ Neubaumaßnahmen. Dies hat zur Folge, dass das Bauhandwerk stärker von den Maßnahmen begünstigt wird als die Bauindustrie.
- Das Gesamtvolumen an Baumaßnahmen aus den Konjunkturpaketen I und II beträgt in Niedersachsen und Bremen in den Jahren 2009 bis 2011 rund 2 Mrd. €. Mit diesen Investitionen werden gesamtwirtschaftlich 13.000 bis 15.000 Arbeitsplätze über diese drei Jahre gesichert.

- Von dem auf allen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) als chronisch unterfinanziert geltenden Straßenbau einschl. der Straßenunterhaltung ist in den Konjunkturpaketen der Bereich der Kommunalstraßen bis auf Schallschutzmaßnahmen ausgenommen. Hier besteht mittel- und längerfristig aber erheblicher Handlungsbedarf. Gleiches gilt trotz der jetzt eingesetzten Mittel weiterhin für die Landes- und Bundesverkehrswege.
- Die Bedeutung der Konjunkturpakete für die Niedersächsische Wirtschaft und die Verbesserung der Infrastruktur zeigt abschließend **Abbildung 3**. Land und Kommunen investierten in den Jahren 2003 bis 2005 durchschnittlich gut 3 Mrd. € pro Jahr. Die Verteilung allein der baurelevanten Investitionsmittel der Konjunkturpakete I und II auf die Jahre 2009 und 2010 ergibt einen zusätzlichen Investitionsschub von rund 25 %.

Abbildung 3: Durchschnittliche jährliche Investitionen durch Land und Kommunen 2003 bis 2005 und jährliches Volumen der Konjunkturpakete I und II in Niedersachsen verteilt auf die Jahre 2009 und 2010

