

Die kommunalfreundliche Ausgestaltung der Konjunkturprogramme in Hessen

Dr. Ulrich Keilmann*

- 1 Einleitung
 - 2 Bestandsaufnahme der Hessischen Konjunkturpolitik
 - 2.1 Erfolgreiche Verzahnung mit dem Bundesprogramm
 - 2.2 Schnelle Umsetzung zur Sicherstellung des antizyklischen Effekts
 - 2.3 Eintreten eines schnellen und massiven Konjunkturimpulses in Hessen
 - 3 Besondere Berücksichtigung kommunaler Belange als oberste Prämisse
 - 3.1 Normative und konzeptionelle Grundlagen
 - 3.2 Einrichtung einer Clearingstelle
 - 4 Evaluation durch die Hessen Agentur
 - 5 Fazit
- Literatur

* Dr. Ulrich Keilmann, Leiter der Stabsstelle der Konjunkturprogramme im Hessischen Ministerium der Finanzen, Leiter der Referate IV3 und IV4, Wiesbaden; Lehrbeauftragter an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und der Universität Mainz.

1 Einleitung

Das Jahr 2009 stand im besonderen Maße im Zeichen der dramatischen Auswirkungen der Finanzmarktkrise und der scharfen Rezession in Deutschland. Die bereits seit Ende 2008 zu beobachtende massive Abwärtsentwicklung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen hat die Politik in Deutschland vor die schwere Herausforderung gestellt, im Rahmen ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung die Weichen für ein aktives Gegensteuern zu stellen und damit einen unerlässlichen und kraftvollen Beitrag zur Überwindung der konjunkturellen Krise zu leisten.

Die verfügbaren Handlungsoptionen waren angesichts der globalen Dimension der Finanzmarktkrise und der damit verbundenen internationalen Verflechtungen und gegenseitigen Abhängigkeiten der Märkte eingeschränkt. Konjunkturbelebende Impulse mussten angesichts des weltweiten Nachfragerückgangs insbesondere auf die Binnennachfrage ausgerichtet sein. Vor diesem Hintergrund hat sowohl die Bundesregierung mit dem Konjunkturpaket II als auch die Hessische Landesregierung mit einem landeseigenen Sonderinvestitionsprogramm Konjunkturförderprogramme aufgesetzt, die durch den Anstoß zusätzlicher Maßnahmen einem weiteren Abdriften der konjunkturellen Entwicklung begegnen und bereits kurzfristig die gesamtwirtschaftliche Nachfrage antizyklisch beeinflussen.

2 Bestandsaufnahme der Hessischen Konjunkturpolitik

Die Hessische Landesregierung hat bereits im Vorfeld zum zweiten Maßnahmenpaket des Bundes Ende 2008 das Hessische Sonderinvestitionsprogramm »Schul- und Hochschulbau« mit einem Programmvolumen von 1,7 Mrd. Euro beschlossen und vorgestellt. Dieses Programm nimmt in seiner Dimension einen bundesweit auch für die Vergangenheit beispiellosen Stellenwert ein und setzt damit einen im Ländervergleich herausragenden zusätzlichen Akzent.

2.1 Erfolgreiche Verzahnung mit dem Bundesprogramm

Zusammen mit den Mitteln aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz des Bundes in Höhe von 958 Mio. Euro profitiert die Infrastruktur Hessens mit rund 2,6 Mrd. Euro. Davon entfallen rund 1,871 Mrd. Euro auf Investitionsmaßnahmen der Kommunen, rund 741 Mio. Euro werden für Investitionen des Landes eingesetzt. Unter inhaltlichen Gesichtspunkten dominieren die Investitionen in die Bildungsinfrastruktur. Auf den Schulbereich und den Hochschulbereich entfallen insgesamt zwei Drittel des Fördervolumens. Die restlichen Mittel sind für sonstige kommunale Infrastrukturinvestitionen sowie für den Landesstraßenbau und für Investitionen in die kommunalen Krankenhäuser vorgesehen.

Die Größenordnung dieser parallel ins Leben gerufenen Konjunkturprogramme bietet dem Land Hessen und seinen Kommunen eine vergleichsweise komfortable finanzielle

Ausstattung, um den in der Vergangenheit mehrmals konstatierten Investitionsstau im Bereich der Bildungs- und sonstigen Infrastruktur abzubauen bzw. zu beseitigen.

2.2 Schnelle Umsetzung zur Sicherstellung des antizyklischen Effekts

Die positive Wirkung aus diesem hohen Fördervolumen für das Land ist jedoch nicht zwangsläufig. Das Aufeinandertreffen der zwei Konjunkturprogramme barg insbesondere die Gefahr von Kapazitätsengpässen und einer »Übersättigung« des regionalen Marktes, die den konjunkturbelebenden Effekt der Programme hätte beeinträchtigen können. Vor diesem Hintergrund musste das Land Hessen mit besonderem Augenmaß die Maßnahmen aus beiden Programmen so miteinander verzahnen, dass sie sich nicht gegenseitig behindern, sondern ihre positiven Wirkungsansätze kumulieren und vollständig entfalten können.

Besonderen Stellenwert musste hierbei aus Sicht des Landes Hessen die antizyklische Wirkungsweise der konjunkturpolitischen Maßnahmen einnehmen. Aus diesem Grund war es unbedingt erforderlich, dass die Konjunkturprogramme äußerst zeitnah – noch während der konjunkturellen Abwärtsentwicklung – greifen. Daraus entstand für das Landesprogramm die – im Vergleich zum Bundesprogramm – durchaus ambitionierte, aber zur schnellen konjunkturellen Impulssetzung unerlässliche zeitliche Vorgabe, dass die Maßnahmenumsetzung bereits im Jahr 2009 beginnen muss, d. h. ein der Ausführung zuzurechnender Lieferungs- und Leistungsvertrag über wesentliche Teile des Vorhabens abgeschlossen ist. Dies bedeutete für die Kommunen in zeitlicher und konzeptioneller Hinsicht zwar eine gewisse Herausforderung, die jedoch angesichts des Ausnahmecharakters der gegenwärtigen Krisensituation und der Notwendigkeit einer frühzeitigen konjunkturellen Impulssetzung aus Sicht des Landes Hessen zumutbar erschien. Gleichzeitig konnten Maßnahmen mit einem etwas längeren Vorlaufbedarf grundsätzlich als Bundesmaßnahme geplant werden, weil dort generell ein Maßnahmenbeginn bis zum Jahr 2010 zulässig ist. Parallel wurde damit eine Entzerrung der Förderzeiträume erreicht.

2.3 Eintreten eines schnellen und massiven Konjunkturimpulses in Hessen

Nicht zuletzt dem praxisnah und unbürokratisch durchgeführten Antrags- und Zustimmungsverfahren ist es zu verdanken, dass es den Kommunen durchweg gelungen ist, diese zeitliche Vorgabe einzuhalten. Die im Hessischen Ministerium der Finanzen (HMdF) eingerichtete Stabsstelle zur Umsetzung der Konjunkturprogramme hat bereits mit dem Abschluss des Zustimmungsverfahrens im Juni 2009 alle Voraussetzungen für den Anstoß der Planungs- und Umsetzungsphase der Projekte geschaffen. Dadurch gelang es, den schnellen Abfluss der Fördermittel zu ermöglichen und durch den Anstoß von rund 5.300 Projekten mit einem Investitionsvolumen von über 3,3 Mrd. Euro den bezweckten »direkten« konjunkturellen Impuls zeitnah und wirksam zu entfalten.

Bereits nach dem ersten Quartal 2010 wurden durch die Fördermittelempfänger Verträge mit Unternehmen über rd. 60 % (1,5 Mrd. Euro) des gesamten Fördervolumens abgeschlossen. Die Konjunkturindikatoren zeigen, dass Hessen vergleichsweise gut durch die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise gekommen ist und sich die konjunkturelle Lage und Nachfragesituation bereits merklich aufhellen konnte.

Aufgrund des überwiegend baulichen Charakters der Investitionsmaßnahmen profitiert das Baugewerbe in besonderem Maße von den Konjunkturprogrammen. Die zusätzliche Nachfrage von Vorleistungen oder Investitionsgütern, die für den Leistungserstellungsprozess benötigt werden, dehnt den durch die Konjunkturprogramme gesetzten Nachfrageimpuls aber auch auf verschiedene andere Branchen aus und wirkt damit vielschichtig.

3 Besondere Berücksichtigung kommunaler Belange als oberste Prämisse

Den politischen Entscheidungsträgern in Hessen war von Anfang an bewusst, dass die erfolgreiche Umsetzung der Konjunkturprogramme entscheidend davon abhängt, dass alle Beteiligten im Wege konzentrierter Anstrengungen am gleichen Strang ziehen. Vor diesem Hintergrund konnten die dazu im Vorfeld notwendigen Weichenstellungen und die reibungslose Durchführung der Antrags- und Umsetzungsphase nur unter möglichst konsequenter Berücksichtigung der kommunalen Belange und im engen Schulterschluss mit den kommunalen Spitzenverbänden herbeigeführt werden.

3.1 Normative und konzeptionelle Grundlagen

Bei der Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung der Konjunkturprogramme in Hessen wurde zur Wahrung der kommunalen Interessen auf folgende Punkte besonderes Augenmerk gerichtet:

Wahrung des Rechts auf kommunale Selbstverantwortung

Mit Blick auf den Charakter kommunaler Infrastrukturinvestitionen als eigenständiger Teil kommunalpolitischer Handelns, in dem sich die kommunale Selbstverwaltung signifikant zur Geltung bringt, verleihen die im Landesprogramm angesprochenen Förderbereiche den Kommunen weitgehende Entscheidungsfreiheit, auf welche Weise das Förderkontingent einzusetzen ist. Dies gilt insbesondere angesichts des weit auslegbaren Handlungsbereichs der baulichen Maßnahmen der sozialen Infrastruktur.

Etwasige Vorfestlegungen im kommunalen Bereich ergeben sich lediglich aus der Zuweisung eines festen Kontingents für die Förderung der Schulinfrastruktur (1,2 Mrd. Euro) und der Krankenhäuser (100 Mio. Euro) oder aus den Vorgaben des Bundesprogramms (z. B. Bundesprogrammmittel im Bereich der kommunalen Straßen sind beschränkt auf Lärmschutzmaßnahmen).

Günstige Finanzierungsbedingungen

Gerade vor dem Hintergrund der angespannten Lage der kommunalen Haushalte wurden zur Sicherstellung, dass auch finanzschwache Kommunen an den Konjunkturprogrammen partizipieren können, äußerst günstige Finanzierungsbedingungen beschlossen. Zur Finanzierung des Hessischen Sonderinvestitionsprogramms bzw. des von Land und Kommunen im Rahmen des Bundesprogramms zu erbringenden Eigenanteils (Kofinanzierungsanteil von 25 %) wurde den Kommunen über die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (ehemals LTH-Bank für Infrastruktur) zinsgünstige Darlehen mit einer Laufzeit von 30 Jahren zur Verfügung gestellt, deren Tilgung im Bundesprogramm jeweils zur Hälfte und im Landesprogramm zu 5/6 vom Land übernommen wird. Die Zinsen trägt der kommunale Finanzausgleich.

Der Kofinanzierungsanteil der Kommunen an den gesamten kommunalbezogenen Investitionen beträgt somit im Bundesprogramm lediglich 12,5 % und im Landesprogramm 16,67 % des Fördervolumens.

Pauschalmittel für Schulträger

Einem großen Anliegen der kommunalen Familie folgend, ist den Schulträgern ein Teil des aus dem Landesprogramm zustehenden Förderkontingents – bis zu 20 % des auf den einzelnen Schulträger entfallenden Gesamtförderbetrages (Landes- und Bundesmittel) – als Pauschalmittel für Maßnahmen zur Verbesserung des Lernumfeldes (IT-Infrastruktur, Ausstattung von Fachräumen, Anschaffung von Einrichtungsmobiliar und kleinere Instandhaltungsmaßnahmen) zur Verfügung gestellt worden. Dadurch konnten den Schulträgern zusätzliche Handlungsoptionen gewährt werden, die mit Blick auf die bereits angesprochene Zeitkomponente eine besonders frühzeitige und flexible Mittelverwendung mit einer geringen Vorlaufzeit ermöglichen. Auch dies hat dazu beigetragen, dass die konjunkturbelebende Impulssetzung in Hessen besonders frühzeitig erfolgen konnte.

Einfaches Verwendungsnachweisverfahren

Auch im Rahmen des Verwendungsnachweisverfahrens wurde besonderes Augenmerk darauf gerichtet, den – nicht gänzlichen abzuwendenden – Verwaltungsaufwand für die Kommunen zu minimieren.

Das Verwendungsnachweisverfahren, das über 5.000 Maßnahmen allein im kommunalen Bereich zu durchlaufen hat, wurde so angelegt, dass die Kommunen die erforderlichen Angaben formularbasiert eintragen können. Nach Maßgabe des Musters 5 zu §44 der Landeshaushaltsordnung reicht es hierbei aus, einen Sachbericht und einen zahlenmäßigen Nachweis ohne Vorlage von Belegen beizufügen.

Erleichterung der Vergabemodalitäten

Flankierend zu diesen Vorgaben ermöglichte auch der Vergabebeschleunigungserlass des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 18. März 2009 eine schnelle Umsetzung der Konjunkturmaßnahmen, da u. a. durch die Möglichkeit der freihändigen Vergabe von Dienstleistungs- und Lieferverträgen sowie Bauleistungen bis 100.000 Euro und der Möglichkeit einer beschränkten regionalen Ausschreibung bei Dienstleistungs- und Lieferverträgen bis zu 250.000 Euro (bei

Bauleistungen bis 1 Mio. Euro) eine Beauftragung der durchzuführenden Maßnahmen bereits im Jahr 2009 erleichtert wurde.

3.2 Einrichtung einer Clearingstelle

Als ebenso maßgebend für eine möglichst reibungslose und an den legitimen Belangen der Kommunen ausgerichtete Umsetzung der Konjunkturprogramme ist die praktische Ausgestaltung des Antrags- und Verwendungsnachweisverfahrens sowie die kooperative Begleitung der Umsetzungsphase von Seiten des Landes anzusehen. Vor diesem Hintergrund hat das Land von Beginn an dafür gesorgt, dass etwaige Probleme bei der richtlinienkonformen Umsetzung gemeinsam und interessengerecht gelöst werden können. Dabei steht fest, dass ein Ansatz gewählt werden musste, der einer rechtlichen Überprüfung standhält.

Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, nimmt die Clearingstelle beim Hessischen Ministerium der Finanzen, der Vertreter des Landes, der kommunalen Spitzenverbände sowie Vertreter der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen angehören und die in ca. monatlichen Abständen tagt, die zentrale Rolle ein.

Die Clearingstelle nimmt die Aufgabe wahr, insbesondere bei der Auslegung der Förderrichtlinien auftretende sehr komplexe Fragestellungen aufzugreifen und zu klären. Damit kann der Clearingstelle zum einen die Funktion eines Mediators zwischen gegenläufigen Interessen des Landes und der Kommunen, zum anderen qualitätssichernde Funktion beigemessen werden. Sie dient auch dazu, Verfahrensabläufe und Besonderheiten bei der Umsetzung der Konjunkturprogramme zu erörtern und über die kommunalen Spitzenverbände an die kommunale Familie zu transportieren. Der Kommunikationsfluss ist damit insgesamt sehr effizient und sachgerecht ausgestaltet.

Dabei wird insbesondere durch die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände besonderer Wert darauf gelegt, dass die Interessen der Kommunen in angemessener Weise Berücksichtigung finden und unter Einhaltung der Förderrichtlinien praxisnahe und umsetzungsfähige Lösungsvorschläge entwickelt werden.

Exemplarisch können hierzu folgende Punkte aufgeführt werden, die den Kommunen bei der Umsetzung der Konjunkturprogramme Schwierigkeiten bereitet haben und die im Sinne der kommunalen Interessen gelöst werden konnten:

Kommunalfreundliche Abwicklung des Landesprogramms in 2009

Trotz vereinzelt von kommunaler Seite vorgetragener Bedenken hat die Clearingstelle an den zeitlichen Vorgaben des Maßnahmenbeginns angesichts der eindeutigen gesetzlichen Regelung und des Ziels des Hessischen Sonderinvestitionsprogramms, einen deutlichen und auch notwendigen Konjunkturimpuls bereits im Jahr 2009 zu setzen, festgehalten.

Mit Blick auf die ausgesprochen engen zeitlichen Spielräume, die den Kommunen bei der Umsetzung der Konjunkturprogramme zur Verfügung stehen, wurde jedoch größter Wert darauf gelegt, das Verfahren praxisnah und unbürokratisch auszugestalten und den Kommunen einen möglichst flexiblen Mitteleinsatz zu ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund wurden im Jahr 2009 zur Wahrung der kommunalen Belange auch nachgeschobene Anmeldungen von Maßnahmen zugelassen und in

besonders begründeten Ausnahmefällen ein – eng begrenzter – zeitlicher Aufschub für den Maßnahmenbeginn gewährt. Darüber hinaus ist das für den rechtzeitigen Maßnahmenbeginn maßgebende Kriterium der Auftragsvergabe für wesentliche Teile des Vorhabens extensiv ausgelegt worden. Im Ergebnis hatte dies zur Folge, dass, soweit es der Stabsstelle derzeit bekannt ist, keine Kommune an den zeitlichen Vorgaben des Maßnahmenbeginns gescheitert ist.

Zinsdienstumlage

Dem großen Anliegen der kommunalen Spitzenverbände entsprechend, wurde die Zinsdienstumlage für die Konjunkturprogramme modifiziert. Danach werden die von den Kommunen zu erbringenden Zinsbeträge auf Basis der durch die tatsächlichen Auszahlungen entstandenen Zinsen spitz berechnet und im Rahmen der Auszahlungen der Schlüsselzuweisungen kassenmäßig individuell einbehalten und im KFA vereinrahmt. Die so erhobene Zinsdienstumlage wird Bestandteil der KFA-Masse und erhöht deren Volumen.

Vertrag zu Gunsten Dritter

Im Rahmen der Sitzungen der Clearingstelle wurde ein Vertrag zu Gunsten der Hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände erarbeitet und abgeschlossen, der die Übernahme der anteiligen Tilgungsleistungen aus den gewährten Darlehen durch das Land gegenüber den Fördermittelempfängern für die kommenden 30 Jahre auf eine zusätzliche Grundlage stellt. Die Kommunen erlangen damit einen weiteren vertraglichen Anspruch gegenüber dem Land auf Freistellung von den Kosten der konjunkturfördernden Investitionsmaßnahmen in Höhe von insgesamt mehr als 1 Mrd. Euro.

Maßnahmenänderungen

Den Kommunen wurde die Möglichkeit eingeräumt, die Ausführung ihrer Investitionsvorhaben äußerst flexibel an aktuelle, in der Umsetzungsphase in Erscheinung tretende Entwicklungen anzupassen oder zu ändern. Insbesondere bei Preisminderungen oder Preissteigerungen, die zur Folge haben, dass die – bereits angemeldeten und abgerufenen – Fördermittel nicht zur Finanzierung eines bestimmten Projekts ausreichen oder die tatsächlichen Kosten übersteigen, wurde ein Korrektur- bzw. Anpassungsbedarf konstatiert.

Vor diesem Hintergrund sind folgende Maßnahmenanpassungen zulässig:

- Anpassung der Eigenmittel
- Umschichtung der Fördermittel innerhalb laufender Maßnahmen (innerhalb desselben Verwendungszwecks)
- Erweiterung des Maßnahmenumfangs unter Beachtung des Gebots der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung
- Ultima Ratio: Rückerstattung der Fördermittel einschließlich einer Vorfälligkeitsentschädigung an die WI-Bank

4 Evaluation durch die Hessen Agentur

Vor dem Hintergrund des hohen finanziellen Einsatzes zur Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung sind Erkenntnisse über die Wirkung der eingesetzten konjunkturpolitischen Instrumente von besonderer Bedeutung. Entsprechend hat das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung die Hessen Agentur beauftragt, die ökonomischen Effekte der staatlichen Investitionen, die im Rahmen des Hessischen Sonderinvestitionsprogramms und des Bundeskonjunkturprogramms II erfolgen, für das Land Hessen zu analysieren und abzuschätzen. Da es sich bei den Investitionen schwerpunktmäßig um Bau- und Ausbaumaßnahmen handelt, erfährt das hessische Bau- und Ausbaugewerbe dabei besondere Aufmerksamkeit.

Im Wesentlichen sollen in der Untersuchung folgende Aspekte analysiert werden:

- Abschätzung des gesamten Nachfrageeffektes für Hessen unter besonderer Berücksichtigung des Anteils der in Hessen verbleibenden Investitionsmittel,
- Analyse der Wirkungen auf das hessische Baugewerbe (z. B. Veränderungen des Umsatzes und der Beschäftigtenzahl),
- Darstellung der durch die konjunkturpolitischen Maßnahmen induzierten Verdrängungseffekte,
- Analyse überdurchschnittlich profitierender Wirtschaftsbereiche,
- Beurteilung des Umsetzungsprozesses und
- Diskussion des Gesamterfolgs der Investitionsmaßnahmen.

5 Fazit

Bereits jetzt ist festzustellen, dass in Deutschland und besonders in Hessen ein spürbarer positiver Impuls auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und die konjunkturelle Entwicklung ausgegangen ist. Der hessische Weg, mit seinen Kommunen in jeder Phase der Umsetzung der Konjunkturprogramme besonders vertrauensvoll und eng zu kooperieren und sie an den relevanten Entscheidungen zu beteiligen, erweist sich hierbei als richtig. Dadurch ist es gelungen, die Konjunkturprogramme erfolgversprechend auf den Weg zu bringen und die Voraussetzungen zu schaffen, dass Hessen gestärkt aus der Konjunkturkrise hervortreten wird.

Der Beitrag gibt lediglich die private Meinung des Verfassers wieder.

Literatur

- Koch, R.* (2009), Die Wirtschaft springt wieder an – Das Zukunftsinvestitionsgesetz und das Hessische Sonderinvestitionsprogramm, in: Behörden Spiegel Oktober 2009, S. 5
- Weimar, K./Keilmann, U.* (2009), Das antizyklische Handeln von Bund und Hessen – Schnelle und effiziente Umsetzung der Konjunkturprogramme, in: Behörden Spiegel Oktober 2009, S. 12