

Das antizyklische Handeln von Bund und Hessen

Schnelle und effiziente Umsetzung der Konjunkturprogramme

(BS/Karlheinz Weimar/Dr. Ulrich Keilmann) Die gesamtwirtschaftliche Situation der vergangenen Monate war in Deutschland geprägt von den immer deutlicher zu Tage tretenden negativen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der drastischen konjunkturellen Abwärtsentwicklung. Dadurch sahen sich die öffentlichen Haushalte vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Einerseits waren sie gefordert, die Verwerfungen auf den Finanzmärkten abzufedern. Andererseits standen sie angesichts des weltweiten Nachfragerückgangs in der Verantwortung, durch kraftvolle antizyklische Maßnahmen einem weiteren Abflachen der konjunkturellen Entwicklung wirksam zu begegnen. Da vor dem Hintergrund der globalen Dimension der Finanzmarktkrise positive außenwirtschaftliche Impulse nicht zu erwarten waren, mussten Maßnahmen zur Begrenzung und Überwindung der Rezession an der Binnennachfrage anknüpfen.

1. Maßnahmen des Bundes

Der Bund hat mit dem Maßnahmenpaket "Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung" (Konjunkturpaket I) vom 21. Dezember 2008 sowie dem "Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland" (Konjunkturpaket II) vom 02. März 2009 und dem darin enthaltenen Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG) mit einem Programmvolumen von 10 Mrd. Euro die Basis zur Leistung von Finanzhilfen für zusätzliche Investitionen der Kommunen und Länder geschaffen.

2. Eckpunkte des Zukunftsinvestitionsgesetzes und des Hessischen Sonderinvestitionsprogramms "Schul- und Hochschulbau"

Die Hessische Landesregierung sah sich angesichts der rasanten und deutlichen Eintrübung der



Karlheinz Weimar (links) ist Finanzminister von Hessen und

Dr. Ulrich Keilmann ist Leiter der Stabstelle Konjunkturprogramme in Hessen.

Foto: BS/Archiv

konjunkturellen Entwicklung und aufgrund der durch die Konsolidierungserfolge der vergangenen Jahre eröffneten finanziellen Spielräume ebenfalls – frühzeitig – dazu veranlasst, einen eigenen, substantiellen Beitrag für einen konjunkturellen Gegenimpuls und ein aktives Gegensteuern zu leisten. Deshalb wurde – im Vorfeld zum zweiten Maßnahmenpaket des Bundes – bereits Ende 2008 das Hessische Sonderinvestitionsprogramm "Schul- und Hochschulbau" mit einem

Programmvolume von 1,7 Mrd. Euro von der Landesregierung beschlossen und vorgestellt.

Beiden Konjunkturprogrammen ist gemeinsam, dass die Fördermittel überwiegend zur Finanzierung kommunalbezogener Maßnahmen und für Investitionen im Bereich der Bildungsinfrastruktur verwendet werden.

a. Grundzüge des Bundesprogramms in Hessen

Vor dem Hintergrund der entsprechenden Bundesvorgaben ist festgelegt, dass die Mittel des

Bundesprogramms in Hessen zu 70 v.H. in die kommunale Infrastruktur und zu 30 v.H. in die Landesinfrastruktur investiert werden. Dabei sind 65 v.H. der aus dem Bundesprogramm zur Verfügung stehenden Mittel für – insbesondere energetisch wirkende – Investitionen in die Bildungsinfrastruktur (Schul- und Hochschulbereich), die verbleibenden Mittel für sonstige Infrastrukturmaßnahmen vorgesehen.

Auf Hessen entfallen aus dem Bundesprogramm Fördermittel in Höhe von knapp 719 Mio. Euro, so dass Hessen daraus zusammen mit dem von Land und Kommunen vorgesehenen Ko-Finanzierungsanteil in Höhe von knapp 240 Mio. Euro insgesamt über 958 Mio. Euro für zusätzliche Investitionen zur Konjunkturbelebung in Hessen zur Verfügung stehen.

Das Land übernimmt hierbei die Hälfte des Ko-Finanzierungsanteils. Die Abwicklung bzw. Bereitstellung der Ko-Finanzierungsmittel erfolgt über ein Darlehensprogramm der LTH-Bank für Infrastruktur, im Rahmen dessen zinsgünstige Darlehen mit einer Laufzeit von 30 Jahren zur Verfügung gestellt werden.

b. Grundzüge des Landesprogramms

Durch das Hessische Sonderinvestitionsprogrammgesetz wurde festgelegt, dass von dem Gesamtprogrammvolume von 1.700 Mio. Euro ein Betrag von 1.200 Mio. Euro für Vorhaben im Schulbereich und 500 Mio. Euro für zusätzliche investive Maßnahmen bei den Hochschulen zur Verfügung stehen. Das Programm konzentriert sich mit dieser Schwerpunktsetzung auf Bereiche, in denen in Hessen derzeit - trotz bereits erreichter deutlicher Verbesserungen – noch ein erkennbarer Investitions- und Modernisierungstau besteht. Es ist so angelegt, dass sich die angestoßenen zusätzlichen Maßnahmen bereits kurzfristig positiv auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage auswirken, und trägt damit dazu bei, Arbeitsplätze zu sichern sowie die mittelständisch geprägte hessische Bauwirtschaft zu stärken. Durch die Verbesserung der Lernbedingungen in den hessischen Schulen und Hochschulen sowie die Realisierung höherer ökologischer Standards (Reduktion des CO₂-Ausstoßes, Steigerung der Energieeffizienz) erfolgt zudem eine Verknüpfung des konjunkturell Gebotenen mit dem unter Wachs-

tums- und Nachhaltigkeitsgesichtspunkten Sinnvollen.

3. Verzahnung beider Konjunkturprogramme

Da sowohl das Hessische Sonderinvestitionsprogramm als auch das Konjunkturpaket II des Bundes das Ziel verfolgen, konjunkturelle Impulse in vergleichbaren Handlungsfeldern (Investitionen in kommunale und landeseigene Infrastruktur) zu setzen, bestand für das Land Hessen die Aufgabe darin, die reibungslose Umsetzung der Konjunkturprogramme durch eine sinnvolle Verzahnung beider Programme sowohl in verfahrenstechnischer Hinsicht als auch hinsichtlich der ihnen zugrunde liegenden normativen Grundlagen zu ermöglichen. Die Landesregierung hat in diesem Zusammenhang beschlossen, dass

- im Bereich der kommunalen Infrastruktur 65 Prozent der Mittel aus dem Bundesprogramm im Schulbereich (insbesondere energetische Sanierungen) eingesetzt werden. Diese Mittel substituieren entsprechende Mittel aus dem Landesprogramm. Die dadurch frei werdenden Landesmittel wurden weitgehend für die Realisierung zusätzlicher Investitionsvorhaben im Bereich der sonstigen kommunalen Infrastruktur eingesetzt.
- die Mittel für sonstige kommunale Infrastrukturmaßnahmen für Vorhaben des Brandschutzes, Sportstätten, Kindertageseinrichtungen, Verwaltungsgebäude, Dorfgemeinschafts- und Bürgerhäuser, Kultureinrichtungen, kommunale Straßen (im Bundespro-

gramm beschränkt auf Lärmschutzmaßnahmen) und Krankenhäuser sowie für sonstige Maßnahmen der sozialen Infrastruktur eingesetzt werden.

- auf Landesinfrastrukturmaßnahmen entfallende Mittel aus dem Bundesprogramm zu 65 Prozent für den Hochschulbereich und zu 35 Prozent für den Landesstraßenbau verwendet werden. Im Hochschulbereich werden dadurch zum Teil Landesmittel ersetzt, die ihrerseits für zusätzliche Maßnahmen im Landestraßenbau zur Verfügung stehen.

Auf diese Weise wird erreicht, dass in den kommenden Jahren über 2.600 Mio. Euro konzentriert und konjunkturgerecht in die Zukunft Hessens investiert werden. Die Programme legen das Hauptgewicht auf Förderungen aus dem Bereich der Bildungsinfrastruktur, d. h. die Schul- und Hochschulinfrastruktur. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Steigerung höherer ökologischer Standards zur Verringerung des Energieverbrauchs und damit zur Reduzierung der Energiekosten für öffentlich genutzte Einrichtungen gelegt.

Von der Gesamtsumme entfallen rund 1.871 Mio. Euro auf Investitionsmaßnahmen der Kommunen, rund 741 Mio. Euro werden für Investitionen des Landes eingesetzt. Unter inhaltlichen Gesichtspunkten dominieren Investitionen in den Schulbereich (45,9 Prozent) und in den Hochschulbereich (20,7 Prozent), auf die insgesamt zwei Drittel des Fördervolumens entfallen. Die restlichen Mittel sind insbesondere für son-

stige kommunale Infrastrukturinvestitionen (21,9 Prozent) sowie für den Landesstraßenbau (7,7 Prozent) und für Investitionen in die kommunalen Krankenhäuser (3,8 Prozent) vorgesehen. Einen Überblick über die Verteilung der Mittel bietet die folgende Tabelle (nächste Seite).

4. Konzeptionelle und normative Besonderheiten der beiden Konjunkturprogramme

Trotz weitgehend gleicher Zielsetzung zeigen sich in einigen Punkten Unterschiede zwischen beiden Konjunkturprogrammen, die einerseits auf leicht unterschiedliche Prioritätensetzungen hinsichtlich der Handlungsfelder zurückzuführen sind und andererseits verdeutlichen, dass insbesondere das Land Hessen besonderes Augenmerk auf eine äußerst zeitnahe Initialisierung der gebotenen Konjunkturbelebung legt.

Eine Förderung aus dem Landesprogramm setzt voraus, dass die Maßnahme bereits im Jahr 2009 beginnt. Dies ist der Fall, wenn ein der Ausführung zuzurechnender Lieferungs- und Leistungsvertrag über wesentliche Teile des Vorhabens abgeschlossen ist. Dies birgt für die Kommunen in zeitlicher und konzeptioneller Hinsicht zwar eine Herausforderung, die jedoch angesichts des Ausnahmecharakters der gegenwärtigen Krisensituation und der Notwendigkeit einer frühzeitigen konjunkturellen Impulssetzung aus Sicht des Landes Hessen in Kauf zu nehmen ist. Gleichzeitig können Maßnahmen mit einem etwas längeren Vorlaufbedarf grundsätzlich als Bundesmaßnahme geplant werden, weil dort generell ein

Überblick Sonderinvestitionsprogramm und Zukunftsinvestitionsgesetz					
	Bund	Land	Sonstige	Summe	Anteil am Programm- volumen
	— in Mio. Euro —				in %
a) Schule					
- Bundesprogramm	327,0	54,5	54,5	436,0	
- Landesprogramm	-	636,7	127,3	764,0	
Zusammen	327,0	691,2	181,8	1.200,0	45,9%
b) Hochschulen					
- Bundesprogramm	140,2	46,7	-	186,9	
- Landesprogramm	-	353,9	-	353,9	
Zusammen	140,2	400,6	-	540,8	20,7%
c) Landesstraßenbau					
- Bundesprogramm	75,5	25,2	-	100,6	
- Landesprogramm	-	99,4	-	99,4	
Zusammen	75,5	124,5	-	200,0	7,7%
d) Kommunale Krankenhäuser					
- Bundesprogramm	75,0	12,5	12,5	100,0	
- Landesprogramm	-	-	-	-	
Zusammen	75,0	12,5	12,5	100,0	3,8%
d) Söns. Kommunale Krankenhäuser					
- Bundesprogramm	101,1	16,9	16,9	134,8	
- Landesprogramm	-	363,4	72,7	436,0	
Zusammen	101,1	380,2	89,5	570,8	21,9
d) Gesamtübersicht					
- Bundesprogramm	718,7	155,7	83,9	958,3	
- Landesprogramm	-	1.453,3	200,0	1.653,3	
Zusammen	718,7	1.609,0	283,9	2.611,6	100%

einschl. des Ko-Finanzierungsanteils des Landes an den Hochschulmaßnahmen i.H.v. 46,72 Mio. Euro: **2.658,29**

Maßnahmenbeginn bis zum Jahr 2010 zulässig ist. Parallel wird damit eine Entzerrung der Förderzeiträume erreicht.

Einen weiteren wesentlichen Unterschied zum Bundesprogramm stellen die nach dem Hessischen Sonderinvestitionsprogramm zur Verfügung gestellten Pauschalmittel für die Schulen dar. In den Förderrichtlinien ist in Ziffer 4.8 vorgesehen, dass Pauschalmittel für Schulen aus den Landesprogrammmitteln bis zu 20 Prozent des auf den einzelnen Schulträger entfallenden Gesamtförderbetrages (Landes- und Bundesmittel) pauschal für Maßnahmen zur Verbesserung des Lernumfeldes (IT-Infrastruktur, Ausstattung von Fachräumen, Anschaffung von Einrichtungsmobiliar und kleinere Instandhaltungsmaßnahmen) verwendet werden können. Die Anmeldung

der Pauschalmittel soll dazu dienen, unter Beachtung der angesprochenen Zeitkomponente eine besonders frühzeitige Mittelverwendung mit einer geringen Vorlaufzeit zu ermöglichen.

Darüber hinaus ist vorgesehen, dass die Fördermittel aus dem Landesprogramm bereits ausgezahlt werden können, soweit ein entsprechender Abschluss eines der Ausführung zuzurechnenden Lieferungs- und Leistungsvertrages über wesentliche Teile des Vorhabens vorliegt. Der Abruf der Bundesmittel hingegen erfordert das Vorliegen abrechenbarer Leistungen.

Flankierend zu diesen Vorgaben ermöglicht auch der Vergabebeschleunigungserlass des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 18. März 2009 eine schnelle Umsetzung der Konjunk-

turmaßnahmen, da u. a. durch die Möglichkeit der freihändigen Vergabe von Dienstleistungs- und Lieferverträgen sowie Bauleistungen bis 100.00,- Euro und der Möglichkeit einer beschränkten regionalen Ausschreibung bei Dienstleistungs- und Lieferverträgen bis zu 250.000 Euro (bei Bauleistungen bis eine Mio. Euro) eine Beauftragung der durchzuführenden Maßnahmen bereits im Jahr 2009 erleichtert wird.

5. Umsetzung der Konjunkturprogramme in Hessen

Die Tatsache, dass in Hessen zwei Konjunkturprogramme nahezu parallel ins Leben gerufen worden sind, hat zwar die positive Folge, dass die Infrastruktur des Landes und der hessischen Kommunen und damit auch der hessische Mittelstand angesichts des Gesamtvolumens von über 2,6 Milliarden Euro in besonders hohem Maße profitieren können. Das Land Hessen sieht sich jedoch bei der Umsetzung der großen Herausforderung gegenüber, innerhalb kürzester Zeit durch die Etablierung einer äußerst zielorientierten Vorgehensweise die Voraussetzungen für die rasche Umsetzung einer Fülle von Maßnahmen zu schaffen und den schnellen Abfluss einer beträchtlichen Höhe an Fördermitteln zu ermöglichen, um den bezweckten konjunkturellen Impuls auch wirksam entfalten zu können.

a. Praxisnahes und unbürokratisches Antrags- und Zustimmungsverfahren

Zur Bewältigung dieser durchaus ambitionierten Aufgabe hat das Land ein überaus praxisna-

hes und unbürokratisches Verfahren aufgesetzt. Dadurch ist es bis Ende Juni 2009 gelungen, alle angemeldeten Projekte der Kommunen (über 8.000 Einzelmaßnahmen) zu überprüfen und nach nur zehn Wochen das originäre Zustimmungsverfahren abzuschließen.

Dazu beigetragen hat auch die Beauftragung der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (vormals LTH-Bank für Infrastruktur) mit der Abwicklung des Antragsverfahrens bzw. der Finanzierung des vorgesehenen Darlehensprogramms.

Parallel dazu wurde im Hessischen Ministerium der Finanzen (HMdF) eine Stabsstelle zur Umsetzung der Konjunkturprogramme eingerichtet, die die Anmeldungen unter möglichst einfacher und flexibler Auslegung der Förderrichtlinien und nur anhand bestimmter Schlüssigkeitskriterien überprüft hat. Besonderes Augenmerk wurde darauf gerichtet, den Kommunen eine möglichst hohe Flexibilität bei der Umsetzung der Maßnahmen zu ermöglichen. Deshalb wurden auch Anmeldungen für sog. Ersatzmaßnahmen berücksichtigt und als förderfähig qualifiziert. Dadurch wird verhindert, dass im Falle von Zustimmungs- bzw. Umsetzungshindernissen die Durchführung eines alternativen Projekts durch einen bürokratischen Zusatzaufwand verzögert wird.

Zunächst konzentrierte sich die Stabsstelle auf die Bewilligung der Schulpauschalmittel zur schnellen Verbesserung des Lernumfeldes (IT-Infrastruktur, Ausstattung von Fachräumen, An-

schaffung von Einrichtungsmobilien und kleinere Instandhaltungsmaßnahmen). Dadurch ist es gelungen, bereits zu den Auszahlungsterminen Mitte Mai und Mitte Juni Mittel im Umfang von rd. 160 Mio. Euro an die Schulträger auszuzahlen.

Im Anschluss daran wurde die Prüfung der Einzelmaßnahmen der Schulen durchgeführt und bereits am 29. Mai abgeschlossen, um so die rasche Realisierung der schulischen Baumaßnahmen – möglichst noch in den Sommerferien – zu ermöglichen.

Die Prüfung der Anmeldungen für die sonstigen kommunalen Infrastrukturmaßnahmen hat die Stabsstelle des HMdF am 30. Juni abgeschlossen und damit zugleich das originäre Zustimmungsverfahren beendet. Damit sind aus dem Verantwortungsbereich des HMdF seit diesem Zeitpunkt bereits alle Voraussetzungen für den Anstoß der Planungs- und Umsetzungsphase der Projekte durch die Kommunen geschaffen.

Den Projekten im Hochschulbereich konnte federführend durch das HMWK bereits Mitte Mai 2009 und den Landesstraßenbauprojekten federführend durch das HMWVL im Juli 2009 zugestimmt werden.

b. Umsetzungsstand

Dieser zeitnahe Abschluss des Zustimmungsverfahrens hat es ermöglicht, dass von den rund 6.000 umsetzungsfähigen, zugestimmten Maßnahmen bis 31. Juli dieses Jahres bereits 48 Maßnahmen erfolgreich realisiert und baulich abgeschlossen werden konnten. Zu diesem Zeitpunkt befanden sich weiterhin 1/3 der

Maßnahmen in der Bauausführung oder im Vergabeverfahren und etwa 70 Prozent der Maßnahmen durchliefen die Planungsphase.

Bis 15. September wurden insgesamt 244 Mio. Euro Mittel aus den Konjunkturprogrammen von Bund und Land Hessen verausgabt.

6. Qualitätssicherung insbesondere durch Einrichtung einer Clearingstelle

Auch wenn die bei regulären Förderprojekten nötige detaillierte Einzelfallprüfung entfiel, wurden Standards der Qualitätssicherung bei der Prüfungstätigkeit nicht nur aufgrund der Beteiligung der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen und der Einbindung der jeweils zuständigen Fachressorts im Rahmen des Zustimmungsverfahren beachtet.

Insbesondere die parallel zur Prüfungstätigkeit eingerichtete Clearingstelle, der Vertreter der kommunalen Spitzenverbänden, des Landes und der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen angehören, trägt zur interessengerechten und richtlinienkonformen Abwicklung des Konjunkturprogramms bei. Die Clearingstelle nimmt die Aufgabe wahr, insbesondere bei der Auslegung der Förderrichtlinien auftretende sehr komplexe Fragestellungen aufzugreifen und zu klären. 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 um-

setzungsfähige Lösungsvorschläge entwickelt werden,

7. 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 Ministeriums 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,
- Diskussion des Gesamterfolgs der Investitionsmaßnahmen.

8. Prüfung durch Bundes- und Landesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof hat angekündigt, nach § 6a ZuInvG die zweckentsprechende Verwendung der Finanzhilfen des Bundes beim Bundesministerium der Finanzen zu prüfen und örtliche Erhebungen in ausgewählten Kommunen durchzuführen.

Parallel dazu hat der Hessische Rechnungshof ebenfalls die Prüfung der Förderungen aus dem Hessischen Sonderinvestitionsprogramm und dem Zukunftsinvestitionsgesetz des Bundes nach §§ 91 Abs. 1, 94 Abs. 1 LHO angekündigt.

Ausblick

Mit dem derzeitigen Umsetzungsstand wird die Erwartung verbunden, dass die Projektvorhaben – soweit noch nicht geschehen – so schnell wie möglich durchgeführt und schon bald die staatlichen Fördermittel abfließen können. Dies sowie die bisherigen von allen staatlichen Ebenen gemeinsam unternommenen konstruktiven Anstrengungen zur Überwindung der Krise nähren die Hoffnung, dass die Umsetzung der Konjunkturprogramme ein Erfolg wird und davon ein spürbar positiver Impuls auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland und in Hessen ausgehen wird. Die aktuelle Bestandsaufnahme zeigt, dass wir auf einem guten Weg sind.