

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Bonde, Kerstin Andreae, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/13888 –**

Investitionen der Länder und Kommunen im Konjunkturpaket II

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Konjunkturpaket II, offiziell „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“ wurde am 2. März 2009 beschlossen. Der Kernbestandteil des Pakets ist der „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF). Über diesen Sonderfonds und Schattenhaushalt finanziert der Bund bis Ende 2011 konjunkturelle Impulse in Höhe von 20,4 Mrd. Euro. Von diesen 20,4 Mrd. Euro fließen 10 Mrd. Euro als Finanzhilfen des Bundes für Zukunftsinvestitionen der Länder und Kommunen. Die damit finanzierten Maßnahmen sollen schnell und zielgerichtet einen konjunkturellen Impuls setzen.

Die Finanzhilfen des Bundes werden nach Maßgabe des Artikels 104b des Grundgesetzes (GG) (Finanzhilfen) für Bildungsinfrastruktur (65 Prozent) und allgemeine Infrastruktur (35 Prozent) gewährt. Von diesen Gesamtausgaben sollen mindestens 70 Prozent in die Kommunen fließen. Da die Länder noch ein zusätzliches Viertel zu diesem Plafonds von 10 Mrd. Euro beisteuern, stehen also in der Summe gesamtstaatlich 13,33 Mrd. Euro zur Verfügung.

Konkret finanziert werden sollen beispielsweise Schulinfrastruktur, Hochschulen, kommunale oder gemeinnützige Einrichtungen, Krankenhäuser, Städtebaumaßnahmen, ländliche Infrastruktur, Lärmschutzmaßnahmen oder Informationstechnologie. Die Entscheidung entlang der in einer Verwaltungsvereinbarung festgelegten Maßstäbe obliegt alleinig den Ländern. Der Bund hat kein Mitspracherecht. Die Projekte müssen „zusätzlich“ sein, d. h. es darf keine Mittelsubstitution kommunaler Mittel durch die Mittel des ITF stattfinden.

Die gesamte Konstruktion des ITF erschwert nicht nur die Überprüfung und Evaluierung, sondern ist aufgrund des nicht vorhandenen Zugriffs bzw. der kaum vorhandenen Informationsrechte des Bundes als Geldgeber völlig intransparent. So formuliert die Bundesregierung in ihrem Bericht zum Sachstand ITF vom 25. Juni 2009, dass eine belastbare Darstellung im Prinzip gar nicht möglich ist. Hier heißt es unter anderem: „Für eine sachgerechte Einordnung der Aussagekraft der Berichte ist zu berücksichtigen, dass (...) den Län-

dem keine konkreten Vorgaben hinsichtlich Struktur und Inhalt der Berichte (gemacht werden), so dass sich die Berichte sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht erheblich unterscheiden. Insbesondere fallen die Angaben zu den Investitionsvorhaben sehr unterschiedlich aus.“ Und weiter heißt es: „Soweit die Länder ihren Kommunen die Fördermittel über den Weg pauschaler Mittelbewilligungen zur Verfügung stellen, lassen sich aus den Berichten keine Informationen zur Aufteilung der Fördermittel innerhalb der beiden Förderschwerpunkte ermitteln.“

Im Klartext wandern die 13,33 Mrd. Euro Investitionsmittel in eine Blackbox. Handlungsleitend ist die Hoffnung, dass alles schon irgendwie und irgendwo vernünftig und sachgerecht verwandt wird.

Durch die Verzahnung der Fördermittel mit einzelnen Länderprogrammen unter anderem in Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Niedersachsen wird die Evaluation noch einmal weiter verkompliziert.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Mit dem Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG) stellt der Bund den Ländern und Kommunen Finanzhilfen in Höhe von 10 Mrd. Euro bereit. Die Rechtsbeziehungen von Bund und Ländern bei der Gewährung von Finanzhilfen werden zur Beseitigung von Missverständnissen hier vorangestellt.

Rechtsgrundlage für die Gewährung von Finanzhilfen ist Artikel 104b GG. Er erlaubt dem Bund, sich an der Finanzierung von Investitionen in den Aufgabebereichen der Länder und Gemeinden zu beteiligen. Diese Mittel sind zweckgebunden und unterliegen einer Nachprüfung durch den Bund. Wie bei Finanzhilfen des Bundes verfassungsrechtlich vorgegeben, setzen die Länder das Zukunftsinvestitionsgesetz in eigener Verantwortung um. Insbesondere die Auswahl einzelner Projekte bleibt den Ländern und ihrer Prioritätensetzung überlassen. Der Bund nimmt entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben eine gebotene Prüfung vor. Er prüft vor allem, ob die Vorhaben den gesetzlich festgelegten Förderbedingungen entsprechen und sich damit als rechtskonform darstellen.

Um die konjunkturpolitischen Zielsetzungen nicht zu gefährden, ist eine schnelle Umsetzung des Programms erforderlich. Daher hat der Bund den Verwaltungsaufwand für alle Seiten begrenzt, indem bewusst unbürokratische Verfahren gewählt wurden. Jedes Land entscheidet selbst, wie die Auswahl der Vorhaben getroffen wird und bestimmt zugleich die Schwerpunkte und konkreten Zielsetzungen der Vorhaben. Erst nach Abschluss der Vorhaben müssen die Länder dem Bund den Nachweis erbringen, dass die Mittel entsprechend den Vorgaben des Artikels 104b GG und der Regelungen des Zukunftsinvestitionsgesetzes verwendet wurden. Wird eine Zweckentfremdung der Mittel festgestellt, ist der Bund berechtigt, die gewährten Mittel zurückzufordern. Dieses Verfahren gewährleistet, dass die Vorhaben möglichst schnell realisiert und ein spürbarer konjunktureller Impuls ausgelöst wird. Im Rahmen der Zielsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes schöpft der Bund damit die Einwirkungsmöglichkeiten aus, die bei Finanzhilfen vorgesehen sind – eine „Intransparenz“ ist nicht zu erkennen.

Wie in § 3 Absatz 1 der Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Gesetzes zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (VV-ZuInvG) vorgesehen, haben die Länder dem Bund zum 30. Mai 2009 Berichte mit Informationen zu den geplanten Investitionen übersandt. Diese Berichte sollten die Strategien der Länder bei der Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes und Schwerpunkte ihrer Förderung darstellen. Angaben zum Planungsstand oder gar zu konkreten Vorhaben standen nicht im Vordergrund und

bildeten auch nicht die Zielsetzung der Berichte. Auf Grund des frühen Zeitpunktes konnten die Berichte nur grobe Aussagen enthalten und waren hinsichtlich des Umfangs und der Tiefe sehr unterschiedlich gestaltet. Diesen Sachverhalt hat die Bundesregierung in dem am 25. Juni 2009 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages übermittelten Bericht über die Tätigkeit des Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ angesprochen.

Gänzlich anders verhält es sich bei den anderen im Zukunftsinvestitionsgesetz und in der Verwaltungsvereinbarung vorgesehenen Berichtspflichten der Länder. Diese wurden über die vorgegebenen Regelungen des Zukunftsinvestitionsgesetzes und seiner Verwaltungsvereinbarung hinaus zwischenzeitlich in mehreren Gesprächen zwischen dem Bund und den Ländern auf Arbeitsebene präzisiert. Dabei sind insbesondere auch für die Verwendungsnachweise genaue Vorgaben gemacht worden, die die Prüfung auf der Grundlage einheitlicher und sachgerechter Ländermeldungen ermöglichen.

Außerdem prüft der Bundesrechnungshof nach § 6a ZuInvG gemeinsam mit dem jeweiligen Landesrechnungshof, ob die Finanzhilfen zweckentsprechend verwendet wurden.

Der Vorwurf, die Finanzmittel würden in eine „Blackbox“ wandern, geht daher an den Tatsachen vorbei. Richtig ist, dass alle gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich der notwendigen Transparenz eingehalten werden.

1. Welchen genauen Überblick hat die Bundesregierung zum Planungsstand investiver Maßnahmen der Bundesländer und deren Kommunen (bitte aufschlüsseln nach Bundesländern mitsamt deren jeweiligen Kenntnissen über die sie betreffenden kommunalen Maßnahmen)?
2. In welchem zeitlichen Rhythmus erlangt die Bundesregierung Informationen zum Sachstand der Planungen nach Frage 1 (bitte aufschlüsseln nach Bundesländern mitsamt deren jeweiligen Kenntnissen über die sie betreffenden kommunalen Maßnahmen)?
3. Wie gewährleistet die Bundesregierung die Überprüfung der an sie übermittelten Daten und Sachstände nach Frage 2 (besonders die Richtigkeit und Rechtskonformität mit dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens ITF und dem Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder)?

Die Fragen 1 bis 3 werden zusammenfassend beantwortet.

Die Vorbereitung bzw. Planung der Vorhaben obliegt allein den Ländern. Dem Bund sind die Planungen von Ländern und Kommunen nicht bekannt. Erst nach Abschluss der einzelnen Vorhaben erhält der Bund gemäß § 4 Absatz 1 VV-ZuInvG zur Prüfung der zweckgerechten Verwendung der Finanzhilfen detaillierte Informationen über die jeweiligen Vorhaben.

4. Wie evaluiert die Bundesregierung die angestrebte konjunkturelle Wirksamkeit der gemeldeten geplanten Maßnahmen?

Die Fragen 4 und 8 werden zusammenfassend beantwortet – insoweit wird auf die Frage 8 verwiesen.

5. Welchen genauen Überblick hat die Bundesregierung zum Mittelabfluss für investive Maßnahmen der Bundesländer und deren Kommunen (bitte aufschlüsseln nach Bundesländern mitsamt deren jeweiligen Kenntnissen über die sie betreffenden kommunalen Maßnahmen)?
6. In welchem zeitlichen Rhythmus erlangt die Bundesregierung Informationen zum Mittelabfluss nach Frage 5 (bitte aufschlüsseln nach Bundesländern mitsamt deren jeweiligen Kenntnissen über die sie betreffenden kommunalen Maßnahmen)?
7. Wie gewährleistet die Bundesregierung die Überprüfung der an sie übermittelten Daten und Sachstände nach Frage 6 (besonders die Richtigkeit und Rechtskonformität mit dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens ITF und dem Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder)?

Die Fragen 5 bis 7 werden zusammenfassend beantwortet.

Den Ländern wurden die Bundesmittel (auch die letztlich für die Kommunen bestimmten Mittel) zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung im automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes zugewiesen. Die von den Ländern angeordneten Auszahlungen sind dem Bund deshalb täglich bekannt. Eine Zuordnung zu einzelnen Projekten ist nicht möglich. Eine Übersicht zum bisherigen Mittelabfluss zum Stichtag 20. August 2009 kann der folgenden Tabelle entnommen werden:

Land	Euro
Nordrhein-Westfalen	24 260 521,15
Bayern	8 102 570,33
Baden-Württemberg	9 051 439,06
Niedersachsen	16 429 939,98
Hessen	60 000,00
Sachsen	5 267 480,03
Rheinland-Pfalz	15 100 000,00
Sachsen-Anhalt	1 169 069,25
Schleswig-Holstein	0,00
Thüringen	1 003 111,28
Brandenburg	2 610 399,12
Mecklenburg-Vorpommern	0,00
Saarland	2 075 325,00
Berlin	4 000 000,00
Hamburg	13 656 498,00
Bremen	0,00
Insgesamt	102 786 353,20

8. Wie evaluiert die Bundesregierung die angestrebte konjunkturelle Wirksamkeit der gemeldeten finanzierten Maßnahmen?

Die Fragen 4 und 8 werden zusammenfassend beantwortet.

Es ist zu erwarten, dass im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes mehrere 10 000 Investitionsvorhaben der Länder und Kommunen gefördert werden. Zum 15. August 2009 gab es bereits 19 300 laufende Projekte. Im Rahmen des Programms werden somit eine Vielzahl kleinerer Investitionsmaßnahmen realisiert mit einer zudem sehr breiten regionalen Streuung. Dies sind gute strukturelle Voraussetzungen für eine hohe konjunkturelle Wirkung, da solche Maßnahmen schneller als Großprojekte umgesetzt werden können. Die breite Streuung begünstigt die Vermeidung örtlicher Kapazitätsengpässe bei den ausführenden Unternehmen.

Der tatsächliche konjunkturelle Impuls der geförderten Investitionen ist außerdem davon abhängig, dass die Maßnahmen zusätzlich sind. Eine bloße Substitution der Finanzierung bereits geplanter Vorhaben durch Bundesmittel führt nicht zu zusätzlichen konjunkturellen Impulsen. Von den direkt messbaren Auswirkungen auf der Ebene der Maßnahmen kann in der Regel nicht auf die Wirksamkeit im Hinblick auf die Beeinflussung gesamtwirtschaftlicher Größen (Konsum, Investitionen, Arbeitslosigkeit, Wachstum) geschlossen werden. Vor diesem Hintergrund hat der Bund in der Verwaltungsvereinbarung zum Zukunftsinvestitionsgesetz mit den Ländern klare Regelungen zum Kriterium der Zusätzlichkeit festgelegt, die einen möglichst hohen konjunkturellen Impuls der verwendeten Bundesmittel ermöglichen sollen.

Die konjunkturelle Wirkung der tatsächlich durchgeführten Maßnahmen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz, wie auch der Investitionen des Bundes, ist derzeit noch nicht quantifizierbar. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass der Mittelabfluss kein sinnvoller Indikator für die derzeitige konjunkturelle Wirksamkeit darstellt, da die Länder erst dann befugt sind, die Auszahlung der Bundesmittel anzuordnen, wenn diese zur anteiligen Begleichung erforderlicher Zahlungen benötigt werden. Die tatsächlich durch das Gesetz angeschobenen laufenden Investitionsvorhaben gehen gemessen am finanziellen Volumen erheblich über die Auszahlungen hinaus. Sie beliefen sich zum 15. August 2009 auf 7,4 Mrd. Euro. Eine Evaluierung ist auch auf Grund unterschiedlicher Vorgehensweisen der Länder bei der Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes nur eingeschränkt möglich.

Insgesamt kann die Wirksamkeit von konjunkturellen Maßnahmen auch anhand gesamtwirtschaftlicher Daten nicht unmittelbar festgestellt werden. Hierzu sind Analysen auf der Grundlage ökonomischer Modelle erforderlich, die es erlauben, eine gesamtwirtschaftliche Entwicklung mit und ohne Durchführung von Maßnahmen miteinander zu vergleichen.

