www.kommunsense.de
Daten – Fakten - Hintergründe

Das kommunale Zukunftsinvestitionsprogramm - Rückblick und Bilanz

Mit dem kommunalen Zukunftsinvestitionsprogramm wurden rund 43 000 Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von insgesamt 15,6 Mrd. € in den Ländern und Kommunen realisiert.

78,5 % der Mittel sind für Investitionen in kommunale Einrichtungen verwendet worden; damit wurde die kommunale Infrastruktur langfristig und nachhaltig gestärkt.

Als wesentlicher Bestandteil des Konjunkturpakets II leistete das Zukunftsinvestitionsprogramm einen substantiellen Beitrag zur konjunkturellen Stabilisierung in Deutschland.

1. Einleitung

„Wir bauen Zukunft“ – ein Schriftzug, der in den vergangenen drei Jahren auf vielen Bauschildern in Deutschland zu lesen war. Dahinter steht das kommunale Zukunftsinvestitionsprogramm, mit dem der Bund für Investitionsvorhaben der Länder und Kommunen 10 Mrd. € zur Verfügung gestellt hat. Mit Abschluss des Jahres 2011 endete nun dieses Programm – der richtige Zeitpunkt also, um eine erste Bilanz zu ziehen.

Ausgelöst von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise trübte sich auch in Deutschland ab dem 2. Quartal 2008 die konjunkturelle Entwicklung spürbar ein. Zu einer dramatischen Beschleunigung der wirtschaftlichen Abwärtsentwicklung kam es dann zum Jahresende 2008. Nach einem Minus von 2,2 % im 4. Quartal 2008 brach das reale Bruttoinlandsprodukt im 1. Quartal 2009 um weitere 4,0 % ein. In einem bis dahin nicht gekannten Ausmaß waren Unternehmen und Arbeitsplätze in Deutschland gefährdet und damit die Bundesregierung zum Handeln aufgefordert.

Um der wirtschaftlichen Abwärtsentwicklung massiv entgegenzuwirken, beschloss die Bundesregierung im Frühjahr 2009 – ergänzend zum Konjunkturpaket I vom November 2008 - den „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“ – kurz Konjunkturpaket II genannt. Ein zentrales Element dieses Pakets war das Zukunftsinvestitionsprogramm, mit dem der Bund Finanzhilfen für Investitionen in die öffentliche Infrastruktur von Ländern und Kommunen bereitstellte, die mindestens zu 70 % bei den Kommunen eingesetzt werden sollten. Die rechtliche Grundlage dafür bildete das Zukunftsinvestitionsgesetz.

2. Rechtliche Grundlagen

2.1 Zukunftinvestitionsgesetz

Verfassungsrechtliche Grundlage für das Zukunftsinvestitionsgesetz ist Artikel 104b Grundgesetz. Er erlaubt dem Bund unter besonderen Bedingungen, in diesem Fall zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, Ländern und Kommunen Finanzhilfen zu gewähren. Finanzhilfen sind eine der wenigen Möglichkeiten des Bundes, entgegen der in der Verfassung festgelegten strikten Trennung der Finanzierungszuständigkeiten Mittel für Länder und deren Kommunen bereitzustellen. Finanzhilfen sind aber zugleich das wichtigste Instrument für eine infrastrukturorientierte Konjunkturpolitik des Bundes. Sie sind geeignet, das konjunkturpolitische Ziel eines kurzfristig wirksamen Impulses für eine rasche wirtschaftliche Wende mit dem Ziel des nachhaltigen Wachstums durch Mittelsteuerung in zukunftsträchtige Investitionsbereiche zu verbinden.

Das Zukunftsinvestitionsgesetz sah vor, dass neben den Bundesmitteln von insgesamt 10 Mrd. € für jedes Vorhaben ein Eigenbeitrag zu leisten war: So hatten der Bund grundsätzlich bis zu 75 %, Länder und Kommunen mindestens 25 % der öffentlich zu finanzierenden Kosten der Vorhaben zu tragen. Auf diese Weise konnten mindestens 13,3 Mrd. € für landes- oder kommunalbezogene Vorhaben verwendet werden. 65 % der Mittel waren für die Bildungsinfrastruktur und 35 % für sonstige Infrastrukturinvestitionen einzusetzen.

Beide Schwerpunkte gliederten sich in insgesamt elf Förderbereiche. Der Schwerpunkt Bildungsinfrastruktur deckte dabei nahezu alle klassischen Bildungseinrichtungen, wie Kindergärten, Schulen, Hochschulen oder Forschungseinrichtungen ab. Im Schwerpunkt Infrastruktur waren Investitionen zum Beispiel in Krankenhäuser, den Städtebau, die ländliche Infrastruktur, aber auch Lärmschutzmaßnahmen im Bereich des kommunalen Straßenbaus förderfähig.

Die konjunkturpolitische Zielsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes konnte nur erreicht werden, indem die Vorhaben unmittelbar begonnen und möglichst rasch beendet wurden. Deshalb sah das Gesetz eine Fertigstellung der Vorhaben bis spätestens Ende 2011 vor; im Jahr 2011 beendete Vorhaben mussten allerdings noch im Jahr 2010 begonnen worden sein. Die konjunkturpolitische Zielsetzung erforderte auch, dass mit den geförderten Maßnahmen nicht andere, eigenfinanzierte Vorhaben der Länder und Kommunen ersetzt werden. Aus diesem Grund waren nur zusätzliche Investitionen förderfähig, das heißt solche Vorhaben, deren Finanzierung bis dahin nicht sichergestellt war. Nur so konnten die geförderten Vorhaben neben andere, ohnehin vorgesehene öffentliche Investitionen treten und damit die konjunkturell verminderte Nachfrage zumindest teilweise ersetzen. Geförderten Vorhaben durften zudem nicht gleichzeitig aufgrund anderer Gesetze oder Verwaltungsvereinbarungen Mittel des Bundes gewährt werden (Verbot der Doppelförderung) – der verpflichtende Eigenbeitrag von Ländern und Kommunen war stets aus eigenen Mitteln zu finanzieren.

Wie bei Finanzhilfen verfassungsrechtlich vorgesehen, hatten die Länder das Zukunftsinvestitionsgesetz in eigener Verantwortung umzusetzen. Sie entschieden daher über die Auswahl der konkreten Vorhaben, die Form der Einbeziehung der Kommunen und über weitere Einzelheiten der Förderung. Der Bund hat, so sieht es das Gesetz vor, abschlie-

ßend zu prüfen, ob die Fördermittel entsprechend den Vorgaben des Zukunftsinvestitionsgesetzes verwendet wurden.

2.2 Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern

Bund und Länder schlossen Anfang April 2009 eine Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Zukunftsinvestitionsgesetzes. Mit ihr wurde das Zusammenwirken beider staatlichen Ebenen recht detailliert festgelegt. So wurden darin zum Beispiel die Aufteilung der Fördermittel spezifiziert, die Mittelbewirtschaftung geregelt und die Informations- und Nachweispflichten der Länder konkretisiert.

Eine der Kernaussagen der Verwaltungsvereinbarung ist das ausdrückliche, in der Präambel besonders verankerte Bekenntnis von Bund und Ländern zu einer einfachen und verwaltungseffizienten Ausgestaltung des Verfahrens. Dadurch sollten die Belastung der Verwaltungen aller staatlichen Ebenen so gering wie möglich gehalten und die konjunkturelle Wirksamkeit der Maßnahmen möglichst rasch erreicht werden.

Entsprechend ergibt sich aus der Verwaltungsvereinbarung auch, dass die Länder befugt waren, die Mittel selbständig zur Begleichung erforderlicher Zahlungen vom Bund abzurufen. Weiterhin bedeutete ein solches verwaltungseffizientes Verfahren, dass eine Prüfung der Vorhaben nicht im Vorhinein, sondern erst nach Abschluss der jeweiligen Investitionsmaßnahme erfolgen sollte. Die dafür an den Bund zu übermittelnden Informationen waren auf die Daten beschränkt, die zur Prüfung der Fördervoraussetzungen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz notwendig waren. Darüber hinaus wurden den Ländern vierteljährlich knappe Berichtspflichten zum Fortgang der Umsetzung auferlegt; diese dürften nicht zu einer wesentlichen Mehrbelastung auf Seiten der Länder geführt haben.

3. Zusammenwirken von Bund und Ländern

Das Zukunftsinvestitionsgesetz diente vor allem dazu, möglichst kurzfristig einen Beitrag zur Erholung der deutschen Wirtschaft zu leisten. Der Bund sah sich hier der besonderen Herausforderung gegenüber, in Übereinstimmung mit den 16 Ländern ein Verfahren zu entwickeln, um die öffentlichen Investitionen im vorgegebenen rechtlichen Rahmen möglichst kurzfristig realisieren zu können. Ein wichtiger Baustein für die erfolgreiche Umsetzung war hier die frühzeitige und konstruktive Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern.

Die Vorgehensweise auf Länderseite war naturgemäß recht unterschiedlich. Die Länder bauten häufig auf bereits vorhandenen Strukturen auf und waren zudem an bereits während der Entstehungsphase des Zukunftsinvestitionsgesetzes getroffene politische Entscheidungen der jeweiligen Landesregierungen gebunden. Um dennoch eine möglichst einheitliche und verwaltungseffektive Durchführung zu erreichen, sind auf Seiten des Bundes die Kompetenzen für die Gesetzesdurchführung beim Bundesministerium der Finanzen konzentriert worden. Damit wurden die weiteren Abstimmungen mit den Ländern erheblich erleichtert. Dazu lud der Bund vor allem in der Anfangsphase zu mehreren Bund-Länder-Gesprächen auf Arbeitsebene ein. Hier wurden die technischen Verfahrensabläufe und Fragen von allgemeinem Interesse geklärt. Dazu gehörten zum Beispiel Fragen

der Abgrenzung der Förderbereiche, zur Konkretisierung des Prüfverfahrens oder zu Details des Mittelabrufs.

Weitere Bund-Länder-Arbeitsgespräche beschäftigten sich ausschließlich mit der Erstellung und Einführung einer eigens entwickelten Software zur informationstechnischen Umsetzung des Zukunftsinvestitionsprogramms. Im Kern besteht die Anwendung aus einer Datenbank mit Zugriffsmöglichkeiten für den Bund und alle Länder. Auf der Grundlage von darin gespeicherten Daten wird auch die vorhabenbezogene Prüfung der zweckgerechten Verwendung der Fördermittel vorgenommen. Die IT-gestützte Erfassung, Bearbeitung und Prüfung der Vorhaben setzt ein hohes Maß an Standardisierungen voraus. Für die Beschreibung der Vorhaben wurden daher vom Bund im Rahmen der rechtlichen Vorgaben Leitlinien erstellt. Diese Leitlinien erleichterten den Prüfungsablauf und führten zu höherer Transparenz für Bund, Länder und Kommunen.

Hilfreich für das Zusammenwirken mit dem Bund war auch die Einrichtung einer klar koordinierenden Stelle im Land. Von hier aus konnten die Vorgaben des Bundes an alle durchführenden Stellen im Land weitergeleitet werden und die an den Bund zu liefernden Informationen zu den einzelnen Vorhaben anhand bestimmter Kriterien vorab einer Schlüssigkeitsprüfung unterzogen werden.

4. Umsetzung in den Ländern

Das Zukunftsinvestitionsgesetz legte die rechtlichen Bedingungen fest, unter denen ein Vorhaben vom Bund gefördert werden konnte. Die konkrete Umsetzung des Gesetzes oblag in erster Linie den Ländern.

4.1 Steuerung der Durchführung

Vor diesem Hintergrund konnte es in den Ländern keine einheitliche Vorgehensweise geben. Sowohl die gewählte Form der jeweiligen Regelung als auch die jeweilige Regelungsdichte variierten erheblich. Zur Steuerung der Umsetzung bedienten sich einige Länder besonderer Richtlinien, spezieller Rundschreiben oder Verwaltungsvereinbarungen. Diese beschränkten sich zum Teil auf einzelne Förderbereiche, wie den Hochschul- oder Krankenhausbau, zum Teil wurden sie entsprechend dem allgemeinen Umsetzungsfortschritt weiterentwickelt. Andere Länder hatten sich aber auch für eigenständige gesetzliche Umsetzungsregelungen entschieden. Auf diese Weise konnten über die gesetzlich vorgegebenen Eigenbeiträge hinaus weitere eigene Mittel des Landes für das Zukunftsinvestitionsgesetz bereitgestellt oder ein landesinternes Förderprogramm mit dem Zukunftsinvestitionsgesetz verzahnt werden. In der Regel erfolgte aber auch hier eine Ergänzung durch Richtlinien oder Erlasse des Landes.

4.2 Auswahlverfahren

Ein wesentlicher Punkt in allen Umsetzungsregelungen der Länder war das Verfahren bei der Auswahl der zu fördernden kommunalen Vorhaben. Denn bei Finanzhilfen entscheiden ausschließlich die einzelnen Länder, welche Vorhaben dafür in Betracht kommen. Entsprechend unterschiedlich war das Verfahren für die Auswahl gestaltet. Einige Länder

hatten sich dabei für ein durchgängiges Antragsverfahren entschieden, das bei den Mittelbehörden oder einem Fachressort angesiedelt war. Dieses Vorgehen gewährleistete die Einhaltung einheitlicher Standards und bot den Kommunen ein hohes Maß an Rechtssicherheit. Andere Länder wiesen ihren Kommunen einen nach einem bestimmten Schlüssel berechneten Anteil an den ihnen zustehenden Finanzhilfen als Bewilligungskontingent zu. Diese Kommunen konnten dann eigenständig im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes über die konkrete Verwendung der Mittel entscheiden. Die meisten Länder entschieden sich für eine Mischung dieser beiden Formen; sie wiesen zum Teil Mittel pauschal ihren Kommunen zu, zum Teil wurde auch eine projektbezogene Steuerung vorgenommen – eine Form, mit der vor allem Investitionen mit überregionaler Bedeutung besonders berücksichtigt werden konnten.

Der Rückblick zeigt, dass eine allgemeingültige Aussage, welches Verfahren vorteilhaft war, nicht möglich ist. Anzulegende Beurteilungsmaßstäbe wie rasche Umsetzung, große Flexibilität, Einbettung in ein landesweites wachstumsorientiertes Konzept und hohe Rechtssicherheit wurden von den jeweils gewählten Auswahlverfahren unterschiedlich erfüllt. Eine Bewertung hängt daher stark von der jeweiligen (subjektiven) Gewichtung ab, die den einzelnen, teilweise widerstreitenden Zielsetzungen des Gesetzes zugemessen wird.

4.3 Teilhabe finanzschwacher Kommunen

Das Zukunftsinvestitionsgesetz sah vor, dass jeder Empfänger von Finanzhilfen einen Eigenbeitrag zu leisten hatte – eine Voraussetzung, die Kommunen in kritischer Finanzlage vor erhebliche Probleme stellen konnte. Aus diesem Grund enthielt das Gesetz zudem die Maßgabe für die Länder, dass durch geeignete Regelungen auch den finanzschwachen Kommunen die Teilnahme an dem Programm ermöglicht werden sollte.

Die Länder sind hier grundsätzlich zwei unterschiedliche Wege gegangen: Entweder wurden die finanzschwachen Kommunen bei der Auswahl der Vorhaben besonders bevorzugt oder es wurden Instrumente entwickelt, die sie bei der Aufbringung ihres Eigenanteils unterstützen sollten. So erfolgte in einigen Ländern die Verteilung der Mittel teilweise nach Finanzkraftkriterien, so dass finanzschwache Kommunen bevorzugt berücksichtigt wurden. Die Mehrheit der Länder konzentrierte sich jedoch auf eine besondere finanzielle Unterstützung der betroffenen Kommunen: So wurden finanzschwachen Kommunen Erleichterungen bei den Kofinanzierungsanteilen eingeräumt, indem ihr Eigenanteil teilweise vom Land, einem extra geschaffenen „Ausgleichsstock“ oder einem Fonds übernommen wurde. Diese Erleichterungen haben den finanzschwachen Kommunen häufig erst die Möglichkeit eröffnet, Investitionen in Einrichtungen der kommunalen Infrastruktur vorzunehmen.

5. Ergebnisse

5.1 Hohes Investitionsvolumen

Einschließlich des Eigenbeitrags von Ländern und Kommunen sah das Zukunftsinvestitionsgesetz ein öffentlich finanziertes Investitionsvolumen von mindestens 13,3 Mrd. € vor.

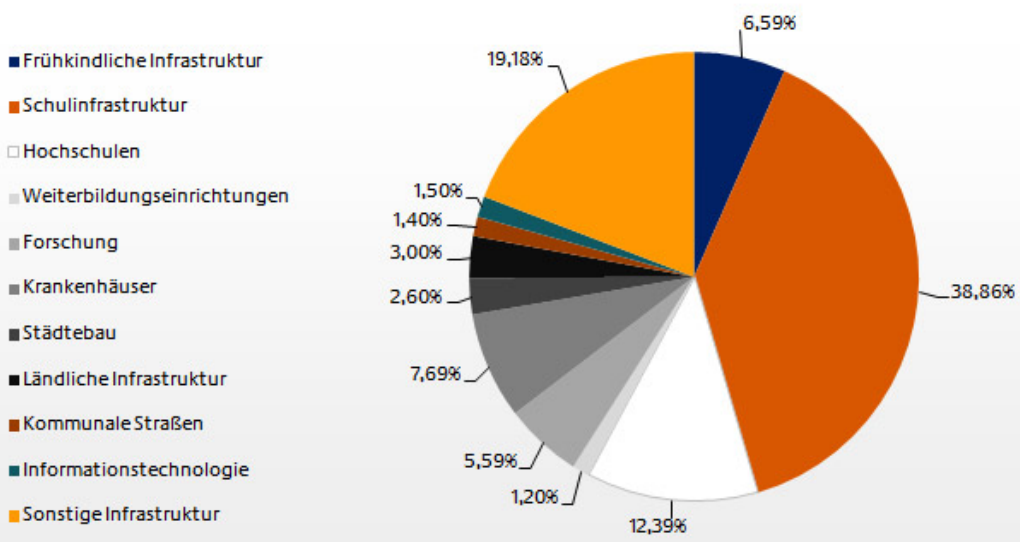
Tatsächlich bildete für einen Großteil der Länder das Gesetz einen Anlass, zusätzlich zu den vom Bund bereitgestellten Mitteln eigene Förderprogramme einzurichten oder den nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz festgelegten Eigenanteil durch weitere Landesmittel aufzustocken. Auch wurden in erheblichem Umfang Drittmittel zur Realisierung der Vorhaben aktiviert. Deshalb betrug das Investitionsvolumen letztendlich insgesamt über 15,6 Mrd. €. Die diesbezüglichen Erwartungen sind damit deutlich übertroffen worden.

5.2 Unterschiedliche Förderschwerpunkte

Das Zukunftsinvestitionsgesetz enthielt für die Länder nur die Festlegung, dass 65 % der Mittel in die Bildungsinfrastruktur, 35 % in die sonstige Infrastruktur zu investieren sind. Innerhalb der beiden Schwerpunkte waren die Länder frei, die Mittel auf die elf einzelnen Förderbereiche zu verteilen. Die länderdurchschnittliche Verteilung der Finanzhilfen auf die elf Förderbereiche ergibt sich aus folgender Graphik. Dabei wird ersichtlich, dass die Länder insgesamt ihren Förderschwerpunkt auf die Sanierung beziehungsweise den Neubau von Schulen und ergänzenden Einrichtungen der Schulinfrastruktur gelegt haben.

Betrachtet man die Verteilung der Finanzhilfen auf die Förderbereiche nach Ländern, zeigt sich, dass die Förderbereiche sehr unterschiedlich genutzt wurden. So liegt die Spanne der Anteile der eingesetzten Finanzhilfen für die Schulinfrastruktur – bei einem Durchschnittswert von 38,9 % – zwischen 28,3 % und 48,9 %. In den übrigen Förderbereichen sind die Unterschiede nicht ganz so groß. Bei Bau- und Beschaffungsmaßnahmen im Bereich kommunaler Krankenhäuser reicht die Spanne beispielsweise von 0 % bis 15,5 %.

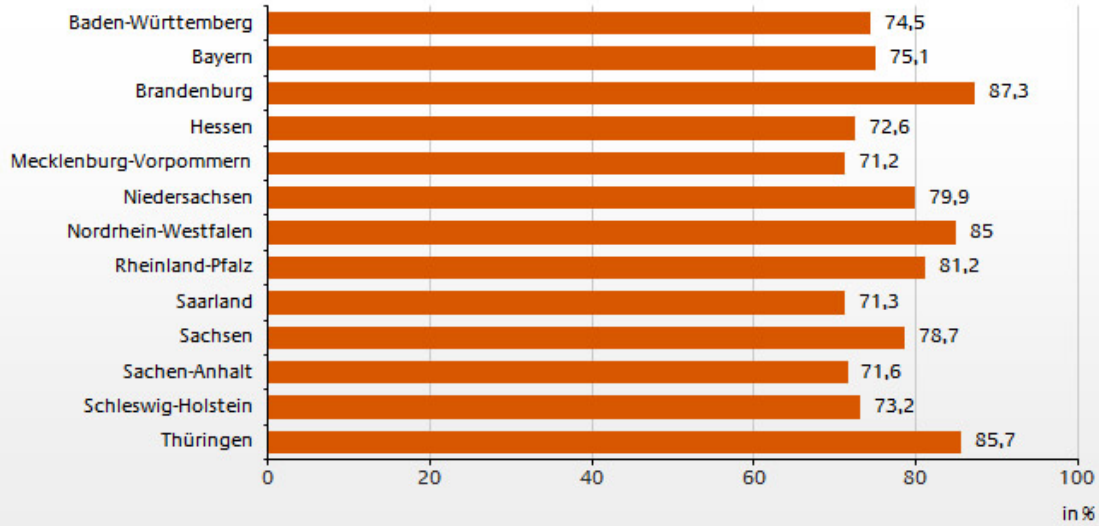
Abbildung 1: Verteilung der Finanzhilfen auf die Förderbereiche



5.3 Deutlicher kommunaler Schwerpunkt

Nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz sollten mindestens 70 % der Bundesmittel für kommunalbezogene Investitionen eingesetzt werden, wobei die Stadtstaaten wegen ihrer Besonderheit hier außer Betracht zu lassen sind. Wie aus der nachfolgenden Graphik ersichtlich wird, erfüllen alle Flächenländer diese Festlegung. Dabei setzten einige Länder einen relativ klaren kommunalbezogenen Schwerpunkt und gingen deutlich über die vorgegebene Grenze hinaus. Andere Länder entschieden sich, in größerem Umfang in Hochschul- und Forschungseinrichtungen und damit in Landesvorhaben zu investieren. Im Durchschnitt aller Flächenländer wurden 78,5 % der Mittel für kommunale Vorhaben verwendet.

Abbildung 2: Kommunalbezogener Anteil der Investitionen (ohne Stadtstaaten)



5.4 Rückblick und Ausblick

Zum 31. Dezember 2011 mussten alle Vorhaben, die im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms gefördert werden sollten, abgeschlossen sein. Die Länder haben die ihnen eröffneten finanziellen Hilfen genutzt und die Mittel vollständig (bis auf einen Restbetrag von 2,9 Mio. €) in Anspruch genommen. Mit diesen Mitteln konnten voraussichtlich rund 43 000 Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von insgesamt über 15,6 Mrd. € realisiert werden. Die Vorhaben müssen bis spätestens fünf Monate nach ihrem Abschluss beim Bund zur Prüfung eingereicht werden. Bis jetzt hat der Bund bereits über die Förderfähigkeit von mehr als 36 000 Vorhaben entschieden. Es ist daher davon auszugehen, dass im Verlauf des Jahres 2012 die Prüfung sämtlicher Vorhaben abgeschlossen sein wird.

6. Fazit

Das Zukunftsinvestitionsprogramm ist jetzt abgeschlossen. Schon heute kann man sagen, dass es ein großer Erfolg war. Unter sehr schwierigen wirtschaftlichen Vorzeichen konnte mit den geförderten Investitionen ein rascher konjunktureller Impuls in Deutschland gesetzt und so zu einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung beigetragen werden. Vor allem kommunale Einrichtungen wurden vom Zukunftsinvestitionsprogramm begünstigt. Mit einer Anpassung an höhere energetische Standards wurde das Ziel nachhaltiger Investitionen erfolgreich umgesetzt. Einen besonderen Schwerpunkt bildeten Vorhaben in zukunftsorientierten Bereichen wie der Bildungsinfrastruktur. Insgesamt hat das Programm somit nicht nur zur erfolgreichen Krisenbewältigung beigetragen, sondern hat auch geholfen, dass Deutschland gestärkt aus der Krise hervorgegangen ist.

Fundstelle:

BMF-Monatsbericht (Februar 2012)