

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Barth, Patrick Meinhardt, Cornelia Pieper, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/12337 –**

Bildungspolitische Weichensetzung durch das Konjunkturpaket II

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung hat im Rahmen des Konjunkturpakets II Mittel für Infrastrukturmaßnahmen an Kindergärten, Schulen und Hochschulen zur Verfügung gestellt. Diese 6,5 Mrd. Euro wurden als „Investitionsprogramm in die Bildung“ deklariert. Das Investitionsprogramm soll sogar nach Darstellung der Bundesregierung (www.bundesregierung.de) „sinnvoll an das bis zum Ende 2009 laufende Ganztagschulenprogramm“ anknüpfen.

Die Darstellung des Konjunkturpakets als Bildungsprogramm wirft, nicht zuletzt mit Blick auf die im Zuge der Föderalismusreform I getroffenen Vereinbarungen (Artikel 104b des Grundgesetzes – GG), Fragen auf. Das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) macht darauf aufmerksam, dass mit dem Konjunkturpaket II Richtungsentscheidungen „durch die Hintertür“ zu erwarten sind. Durch die hohe Neuverschuldung, daraus resultierende Zinszahlungen und Schuldentilgungszwänge verringere sich der künftige Handlungsspielraum für Bildungsausgaben (vgl. „Das Konjunkturpaket II: bildungspolitische Richtungsentscheidung durch die Hintertür“; WZBrief Bildung; Lena Ulbricht/WZB).

1. Inwiefern rechnet die Bundesregierung damit, dass die Verschuldung der öffentlichen Haushalte im Zusammenhang mit dem Konjunkturpaket II und der beabsichtigten Einführung einer „Schuldenbremse“ dazu führen wird, dass Verbesserungen des Bildungssystems nur eingeschränkt oder gar nicht verwirklicht werden können?

Was veranlasst die Bundesregierung zu dieser Annahme?

Einer nachhaltig wirksamen Verbesserung der Qualität des Bildungswesens stehen weder die von der Föderalismuskommission II vorgeschlagene neue Schuldenregel noch die mit dem Konjunkturpaket II verbundene erhöhte Verschuldung entgegen.

Zunächst zielen die von Bund und Ländern mit dem Konjunkturprogramm II auf den Weg gebrachten Maßnahmen darauf ab, den wirtschaftlichen Abschwung abzumildern sowie die deutsche Volkswirtschaft durch gezielte Investitionen nachhaltig zu stärken. Allein die vom Bund im Rahmen des Konjunkturprogramms II mit dem Investitions- und Tilgungsfonds bereitgestellten Finanzhilfen für zusätzliche Investitionen der Kommunen und Länder in den Jahren 2009 und 2010 (letzte Auszahlung 31. Dezember 2011) belaufen sich auf 10 Mrd. Euro. Hinzu kommt der Eigenbeitrag von Ländern und Kommunen in Höhe von mindestens 3,3 Mrd. Euro. Etwa zwei Drittel dieser Finanzhilfen sollen auf den Schwerpunkt Bildungsinfrastruktur entfallen. Dies ermöglicht zusätzliche Investitionen bei Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur, bei der Schulinfrastruktur, bei Hochschulen, kommunalen und gemeinnützigen Einrichtungen der Weiterbildung sowie in der Forschung.

Im Ergebnis trägt das Konjunkturpaket II damit dazu bei, den Investitionsstau in der Bildungsinfrastruktur abzubauen. Damit können im öffentlichen Gesamthaushalt zukünftige Spielräume für andere notwendige Bildungsausgaben erschlossen werden.

Für die Tilgung der Schulden des Investitions- und Tilgungsfonds ist ein wachsender Anteil des Bundesbankgewinns gesetzlich reserviert. Die Tilgungsregel gilt ab nächstem Jahr. Ab 2012 ist jeder Euro, mit dem der Bundesbankgewinn 2,5 Mrd. Euro überschreitet, für die Schuldentilgung zweckgebunden. Die Bundesregierung ist davon überzeugt, dass diese gesetzliche Tilgungsregel geeignet ist, die Schulden des Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ in einer überschaubaren Zeit vollständig zu tilgen. Die Bundesregierung behält sich ergänzend vor, in wirtschaftlich günstigen Zeiten zusätzlich einen Teil der konjunkturell bedingten Steuermehreinnahmen des Bundes zur Tilgung der Verbindlichkeiten des Sondervermögens einzusetzen.

Die jetzt von der Föderalismuskommission II vorgeschlagene neue Schuldenregel zielt im Übrigen darauf ab, durch Schaffung nachhaltiger und tragfähiger finanzpolitischer Strukturen auch langfristig die Handlungsfähigkeit des Staates im Hinblick auf wichtige Zukunftsfelder, zu denen auch der Bildungsbereich zählt, sicherzustellen. Bei der Anwendung der neuen Regel müssen dann – wie auch sonst bei der Haushaltsaufstellung – im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel Prioritäten hinsichtlich der verschiedenen Ausgabenbereiche gesetzt werden. Der Umfang der verfügbaren Mittel hängt nicht zuletzt davon ab, wie schnell die tief greifende Wirtschaftskrise überwunden werden kann.

2. Inwiefern rechnet die Bundesregierung damit, dass die langfristige Zielsetzung des sog. Bildungsgipfels, 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in Bildung und Forschung zu investieren, nach Auslaufen des Konjunkturpakets zu halten ist?

Die Regierungschefs von Bund und Ländern haben sich am 22. Oktober 2008 im Rahmen der gemeinsamen Qualifizierungsinitiative für Deutschland auf das Ziel verständigt, dass in Deutschland der Anteil der Aufwendungen für Bildung und Forschung auf 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts bis zum Jahr 2015 gesteigert wird. An diesem Ziel hält die Bundesregierung unverändert fest.

3. Inwiefern geht die Bundesregierung davon aus, dass sich die Zielsetzung des Konjunkturpakets für den Hochschulbereich mit der anderer Investi-

tionsprogramme, insbesondere Hochschulpakt und Exzellenzinitiative, deckt?

Wird eine Aufrechnung der Programme bzw. Absenkung der Ansätze für die Hochschul- und Forschungsprogramme beabsichtigt?

Welche Gründe führt die Bundesregierung hierfür an?

Das Konjunkturprogramm sowie Bund-Länder-Programme im Hochschul- und Forschungsbereich, wie der Hochschulpakt 2020 und die Exzellenzinitiative, verfolgen komplementäre Ziele. Hochschulpakt und Exzellenzinitiative dienen dazu, die Forschung an Hochschulen international wettbewerbsfähiger zu machen und den jungen Menschen eine qualitativ hochwertige Hochschulausbildung zu ermöglichen. Eine Aufrechnung der Programme ist nicht beabsichtigt. Die Regierungschefs von Bund und Ländern haben sich in der Qualifizierungsinitiative für Deutschland zu einer Fortführung des Hochschulpaktes 2020 und der Exzellenzinitiative bekannt. Derzeit finden Verhandlungen von Bund und Ländern über die weitere Ausgestaltung einer solchen Fortführung statt, die auch den jeweiligen Finanzbedarf zum Gegenstand haben.

4. Geht die Bundesregierung davon aus, dass die Länder dazu in der Lage sein werden, die Aufstockung der derzeitigen Bund-Länder-Programme im Hochschul- und Forschungsbereich, z. B. Hochschulpakt und Exzellenzinitiative, zu kofinanzieren?

Was veranlasst die Bundesregierung zu dieser Ansicht?

Bund und Länder kooperieren seit Jahren verlässlich und erfolgreich im Wissenschafts- und Forschungsbereich. Die Bundesregierung hat keinen Anlass anzunehmen, dass die Länder ihren Verpflichtungen aus Bund-Länder-Verbindungen nicht nachkommen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

5. Inwiefern grenzen die derzeitigen rechtlichen Vorgaben (insbesondere Artikel 104b GG) den Mitteleinsatz aus dem Konjunkturpaket II für schulbezogene Investitionen ein?

Im Bereich der Schulinfrastruktur werden die Finanzhilfen nach dem Klammerzusatz zu § 3 Absatz 1 Nummer 1b des Gesetzes zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG) insbesondere für energetische Sanierung gewährt. Dieser Zusatz dient gemäß der geltenden verfassungsrechtlichen Vorgabe des Artikels 104b GG der Anknüpfung an die bestehenden Bundesgesetzgebungskompetenzen und zugleich der Verdeutlichung der ökologischen Zielrichtung des ZuInvG. Er schließt jedoch andere Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen nicht aus. Deshalb ist der genannte Zusatz derzeit so zu interpretieren, dass die energetische Sanierung bezogen auf das jeweilige Investitionsvorhaben prägend sein muss.

Die konkrete Umsetzung obliegt dem jeweiligen Land.

6. Welche rechtlichen Vorbehalte gibt es, die im Rahmen des Konjunkturpakets II bereitgestellten Mittel
 - a) zur Weiterführung oder Ergänzung des ehemaligen Ganztagschulprogramms (IZBB) einzusetzen oder
 - b) zur Finanzierung einer „Abwrackprämie“ zum Beispiel von alten Tafeln und Computern (wie vom Städte- und Gemeindebund vorge-

schlagen) oder der Modernisierung von Chemie- und Physikräumen („Es geht nicht nur um Beton“, Bundesministerin für Bildung und Forschung Dr. Annette Schavan im Interview mit der FINANCIAL TIMES DEUTSCHLAND),

- c) zum Zweck von Um- und Ausbaumaßnahmen, die unmittelbar auf Änderungen der Schulstruktur abzielen oder deren Folge sind,
zur Verfügung zu stellen?

Die Fragen 6a, 6b und 6c werden im Zusammenhang beantwortet.

Die Entscheidung über die konkrete Verwendung der den einzelnen Ländern zugewiesenen Mittel obliegt diesen in eigener Verantwortung und kann daher auch unterschiedlichen Prämissen folgen. Die zugewiesenen Mittel zielen nicht auf Änderungen der Schulstrukturen. Es obliegt der Eigenverantwortung der Länder zu entscheiden, ob die Mittel zum Beispiel zur Sanierung ihrer Ganztagschulen verwendet werden, sofern die Vorgaben des ZuInvG erfüllt sind. Die in der Antwort zu Frage 5 dargelegten Grundsätze zur Mittelverwendung gelten auch hier.

7. Wie bewertet die Bundesregierung die Forderungen zahlreicher Bundesländer, Artikel 104b GG aufzuheben oder soweit zu lockern, dass in Notsituationen das „Kooperationsverbot“ aufgehoben würde?

Welche Kriterien definieren eine „außergewöhnliche Notsituation“, die sich der Kontrolle des Staates entzieht?

8. Inwiefern hat die Bundesregierung bereits Maßnahmen zur Änderung des Artikels 104b GG in Absprache mit den Ländern getroffen und worauf zielen diese ab?
9. Inwiefern zielt die von der von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen einberufenen Kommission getroffene Vereinbarung darauf ab, kurzfristig einen tragfähigen Kompromiss herbeizuführen?

Welchen zeitlichen Ablauf sieht die Bundesregierung für die Gesetzesänderungen und die sich daraus ergebenden Spielräume für die Investition aus dem Konjunkturpaket II vor?

Die Fragen 7 bis 9 werden im Zusammenhang beantwortet.

In der gemeinsamen Kommission des Deutschen Bundestags und des Bundesrats zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurde ein Beschluss zur Änderung des Artikels 104b GG gefasst. Dieser sieht eine partielle Lockerung der Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden vor, indem im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auf das grundsätzlich bestehende Erfordernis einer Gesetzgebungsbefugnis des Bundes verzichtet wird. Dadurch wird sichergestellt, dass zur Bewältigung solcher Notsituationen im Einzelfall erforderliche Maßnahmen zur Belebung der Investitionstätigkeit in allen relevanten Investitionsbereichen erfolgen können. Der Ausnahmetatbestand entspricht in seinen Voraussetzungen der Ausnahmeregelung bei der von der Kommission vorgeschlagenen neuen Schuldenbegrenzungsregel in Artikel 109 und 115 GG. Eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der staatlichen Kontrolle entzieht, liegt nach der Begründung des Beschlussvorschlags der Kommission vor, wenn diese auf äußeren Einflüssen beruht, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen.

In der Kommission bestand Einigkeit, dass die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne der vorgeschlagenen Neuregelung des Artikels 104b GG darstellt. Damit wird auch das im Konjunkturpaket II verabschiedete Zukunftsinvestitionsgesetz mit Inkrafttreten der Änderung des Artikels 104b GG im Lichte der Neuregelung auszulegen sein. Die Abgrenzung der Förderbereiche wird damit künftig vereinfacht und der Kreis der förderfähigen Investitionsvorhaben erheblich erweitert. Das Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der Beschlüsse der Föderalismuskommission hat am 27. März mit der Einbringung des Gesetzentwurfs durch die Koalitionsfraktionen im Deutschen Bundestag begonnen und soll bis Mitte Juli 2009 abgeschlossen werden.

10. Inwiefern ist der von den Ländern zur komplementären Finanzierung bereitgestellte Anteil des Programms an die Schwerpunktsetzung des Programms (energetische Sanierung) gebunden?

Ist der Bundesregierung bekannt, dass einzelne Länder beabsichtigen, diesen Mittelanteil auch abweichend einzusetzen?

Wie wird dies bewertet?

Nach § 6 ZuInvG beteiligen sich die Länder einschließlich Kommunen mit 25 Prozent am Gesamtvolumen des öffentlichen Finanzierungsanteils der förderfähigen Kosten eines Landes. Eine auf den Länderanteil bezogene, gesonderte Schwerpunktsetzung ist nicht vorgesehen.

Der Bundesregierung ist bekannt, dass einzelne Länder beabsichtigen, den Kofinanzierungsanteil auch abweichend festzusetzen. Dies lässt § 6 ZuInvG ausdrücklich zu.

11. Worauf ist die erhebliche Unsicherheit mit Blick auf die Mittelverwendung für Schulinvestitionen durch Länder und Gemeinden zurückzuführen?

In welcher Art und Weise hat die Bundesregierung durch widersprüchliche Angaben und Äußerungen dazu beigetragen?

Nach derzeitiger Verfassungsrechtslage (Artikel 104b GG) kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, soweit das Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Die verfassungsrechtliche Vorgabe kann zu Abgrenzungsfragen insbesondere in den Förderbereichen Schulinfrastruktur, Hochschulen und kommunale oder gemeinnützige Einrichtungen der Weiterbildung sowie sonstige Infrastrukturinvestitionen führen. Der Beschlussvorschlag der Föderalismuskommission II vom 5. März 2009, den das Bundeskabinett am 11. März 2009 zustimmend zur Kenntnis genommen hat, enthält auch eine Erweiterung des Anwendungsbereichs von Artikel 104b GG. Zukünftig soll der Bund in außergewöhnlichen Notsituationen auch ohne eigene Gesetzgebungskompetenz Finanzhilfen gewähren können.

Das Bundesministerium der Finanzen hat zur abschließenden Klärung von Auslegungsfragen des ZuInvG der Finanzministerin und den Finanzministern der Länder mit Datum vom 23. März 2009 ein Schreiben gesandt.

12. In welchen weiteren Schritten und in welchem zeitlichen Ablauf wird die Freigabe der Mittel des Konjunkturpakets für Investitionen in den Bildungsbereich erfolgen?

Das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ sieht für das ZuInvG in Titelgruppe 1 zwei Titel vor, mit denen die Mittel für die Investitionen in die Bildungsinfrastruktur (Ausgabetitel 882 11, Soll: 6,5 Mrd. Euro) und die sonstige Infrastruktur (Ausgabetitel 882 12, Soll: 3,5 Mrd. Euro) gemäß ZuInvG bereitgestellt werden. Die Finanzhilfen werden vom Bundesministerium der Finanzen den Obersten Finanzbehörden der Länder für den gesamten Zeitraum bis Ende 2011 entsprechend ihres in § 2 Absatz 1 ZuInvG vorgesehenen Anteils zur Bewirtschaftung bereitgestellt. Nach dem 31. Dezember 2011 dürfen Bundesmittel nicht mehr zur Auszahlung angeordnet werden. Nicht verausgabte Mittel verfallen.

13. Zu welchen Zeitpunkten erfolgen Genehmigung und Überprüfung der Mittelverwendung durch Länder und Kommunen?

Entscheidende Voraussetzung für den Erfolg des ZuInvG ist dessen unverzügliche Umsetzung. Um die Realisierung möglichst vieler Investitionsvorhaben von Ländern und Kommunen ohne Zeitverzögerung zu ermöglichen, wurde ein verwaltungseffizientes Verfahren gewählt und auf vorherige Prüfungen und Genehmigungen durch den Bund verzichtet.

Der Nachweis der Verwendung ist in § 4 der Verwaltungsvereinbarung zum ZuInvG geregelt. Danach übersenden die Länder dem Bund bis spätestens fünf Monate nach Beendigung einer Maßnahme den Nachweis über ihre zweckentsprechende Verwendung. Die Zuständigkeit auf Bundesebene für die Zulässigkeit von Maßnahmen und die Verwendungsprüfung liegt beim Bundesministerium der Finanzen.

