

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung:

**„Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher
Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Auf-
nahme und Unterbringung von Asylbewerbern“
– Bundestagsdrucksache 18/4653 –**

**von Univ.-Prof. Dr. Martin Junkernheinrich
Technische Universität Kaiserslautern
und Dipl.-Volksw. Hendrik Markert
Technische Universität Kaiserslautern**

Anhörung am 04. Mai 2015
im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

1. Der geplante „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ soll den Ländern in den Jahren 2015 bis 2018 Finanzhilfen für Investitionen finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände in Höhe von 3,5 Milliarden Euro gewähren. Als maximale Förderquote ist 90 % der Investitionen vorgesehen. Die Verwendung der Mittel ist – wie auch beim Konjunkturpaket II – auf die Bereiche beschränkt, in denen der Bund eine Gesetzgebungskompetenz hat. Das Kriterium der Zusätzlichkeit entfällt.
2. Die besondere Förderung von kommunalen Investitionen ist dann zielgerecht sowie kommunal- und regionalpolitisch mit positiven wirtschaftlichen Effekten verbunden, wenn zumindest folgende Bedingungen erfüllt sind.
 - Der kommunale Investitionsbedarf ist vorhanden und kann nicht durch andere Maßnahmen erreicht werden.
 - Die Fokussierung auf finanzschwache Kommunen ist sinnvoll, und die Abgrenzung finanzschwacher Kommunen erfolgt problemadäquat.
 - Die Mitfinanzierung der finanzschwachen Kommunen aus laufenden Einnahmen ist möglich.
 - Die finanzschwachen Kommunen können die Investitionsmittel in den Bereichen verausgaben, von denen die höchsten Wachstumseffekte ausgehen.
3. Zunächst kann festgestellt werden, dass eine besondere Förderung von Investitionen angesichts des erheblichen kommunalen Investitionsrückstandes zu befürworten ist. So verzeichnet das KfW-Kommunalpanel 2014 einen – wahrgenommenen – Investitionsrückstand der Kommunen in Höhe von 118 Mrd. Euro. Der Investitionsrückstand konzentriert sich auf die Bereiche „Straßen und Verkehrsinfrastruktur“ und „Bildung“. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Investitionsschwäche gerade in den struktur- und finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbänden durch die ausgeprägte Erhöhung

der Sozial- und Jugendhilfeausgaben verursacht ist. Hohe Sozialausgaben und zurückbleibende Investitionstätigkeit stehen in einem engen Zusammenhang (Verdrängungseffekte). Insofern wäre eine Neuordnung der Sozillastenfinanzierung ein ursachenorientierter Weg. Hier kann ein Investitionsförderungsprogramm nur einen temporären Beitrag und keine dauerhafte Problemlösung erbringen.

4. Eine Konzentration auf finanzschwache Kommunen ist kommunal- und regionalpolitisch sachgerecht. Die Gemeinden (GV) weisen im Bundesgebiet eine sehr heterogene Finanzsituation auf – die im hohen Maße auf stark ansteigende Sozialausgaben zurückzuführen ist – auf. Seit Jahren sind sozioökonomische und fiskalische Abwärtsspiralen und Zielabstriche bei der Verwirklichung gleichwertiger Lebensverhältnisse festzustellen. Zahlreiche Kommunen sind nicht dazu befähigt, Investitionen in einem Ausmaß zu tätigen, welches den Investitionsbedarfen vor Ort entspricht. Diese Diskrepanz ist umso gravierender, da die kommunale Ebene der Hauptträger der öffentlichen Investitionen ist.

5. Die Abgrenzung sogenannter finanzschwacher Kommunen ist keine triviale Aufgabe. Steuereinnahmen und allgemeine Zuweisungen (je Einwohner) unterscheiden sich u. a. in Abhängigkeit von der Ortsgröße und treffen auf lokal unterschiedliche Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzbedarfe. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder zu je einem Drittel anhand der Einwohnerzahl, des Kassenkreditbestands und der Arbeitslosenzahl (nach § 16 SGB III) erfolgen soll. Die Benennung antragsberechtigter Gemeinden (GV) soll durch die Länder erfolgen.

6. Der Verteilungsschlüssel für die Vorabverteilung auf die Länder ist nur eingeschränkt zieladäquat. Insbesondere die Einwohnerzahl ist kein guter Indikator zur Bemessung der Finanzschwäche. Er steht für die (gemessen an den zu versorgenden Einwohnern) Gleichverteilung der Mittel und ist wohl eher durch die politische Kompromissbildung zu erklären. Da auch geringe Kassenkredite und geringe Arbeitslosenzahlen verteilungsrelevant sind, bleibt die Problemorientierung vergleichsweise schwach ausgebildet. Insofern fließt ein erheblicher Teil der Mittel auch in vergleichsweise finanzstarke Länder mit geringeren Gemeindefinanzproblemen. Politisch muss man sich entscheiden, ob man die kommunale Investitionstätigkeit insgesamt mit einer eingeschränkten Fokussierung auf die finanzschwachen Kommunen konzentriert oder die Infrastrukturfinanzierung in den finanz- und strukturschwachen Kommunen fördern möchte. Für den letzteren Fall – wie er im Gesetzentwurf angelegt ist – wäre auf die Einwohnerzahl als Vorab-Verteilungsindikator zu verzichten.

7. Über die Benennung antragsberechtigter Kommunen wird in den Bundesländern derzeit intensiv und unterschiedlich diskutiert. Ein vergleichender Überblick zum Stand der laufenden Diskussion ist uns nicht bekannt.

8. Die Verteilungskriterien innerhalb der Länder sollte – knüpft man an der Zielrichtung des Bundesgesetzes an – derart ausgestaltet sein, dass sie die kommunalen Struktur- bzw. Finanzschwächen möglichst treffsicher abbilden. Damit sind Kriterien auszuschließen, die durch andere Ursachen verzerrt sind und damit einhergehend Finanzschwäche eher vordergründig darstellen bzw. anreizkonträr Finanzstärke suggerieren. Dabei bestehen mehrere Optionen: Zum einen können die Länder sofern vorhanden an den Kriterien für ihre kommunalen Haushaltskonsolidierungs- und Entschuldungsprogramme ansetzen. Zum zweiten können sie den Kreis der überschuldeten Kommunen oder von Kommunen mit genehmigten oder nicht genehmigten Haushaltssicherungskonzepten stärker berücksichtigen. Zum dritten können die Investitionsmittel gestützt durch ein spezielles Indikatorenset verteilt werden.

9. Die Zahl der Arbeitslosen ist ein anerkannter Strukturindikator. Im Sinne einer Problemfokussierung wäre die Zahl der Dauerarbeitslosen oder eine höhere Gewichtung der Dauerarbeitslosen (je Einwohner) problemadäquat. Die Kassen- bzw. Liquiditätskredite sind derzeit eine häufig genutzte „Umbrella-Variable“ für die Abbildung kommunaler Finanzprobleme. Hierbei kann aber das Risiko bestehen, endogene Ursachen finanzwirtschaftlicher Ergebnisse zu übersehen. So würden z. B. Konsolidierungsmaßnahmen und Privatisierungen, die sich zum Teil in positiven Kennziffern zeigen, bei der Mittelverteilung vernachlässigt. Kurzfristig steht aber kein besserer Indikator zu Verfügung. Aus ökonomischer Sicht sollte von der Verwendung der Einwohnerzahl bei der weiteren Verteilung innerhalb der Länder abgesehen werden. Eine zusätzliche Belastung von Städten bzw. Agglomerationen, insbesondere aufgrund der höherwertigen Versorgungsfunktion für die eigenen Einwohner und der Einwohner des räumlichen Umfeldes, könnte besser über die zentralörtliche Funktion von Kommunen abgebildet werden.

10. Die maximale Förderquote für die Investitionen von 90 % ist zum einen hoch (und sicher mit Mitnahmeeffekten verbunden). Sie belässt aber mit einem Eigenanteil von mindestens 10 % insbesondere für die finanz- und strukturschwachen Kommunen mit extrem hohem Schuldenstand eine im Einzelfall möglicherweise nicht zu finanzierende bzw. durch die Finanz- und Haushaltsaufsicht nicht immer genehmigungsfähige Restfinanzierung. Hier kann eine Lösung gefunden werden, indem das jeweilige Bundesland die Eigenfinanzierung temporär übernimmt und die unterstützte Kommune dies in einem mehrjährigen Prozess zurückzahlen muss (was dann aber letztlich einen Verschuldungsstatbestand gleichkommt).

11. Dem aufgezeigten Zusammenhang von funktionierender Infrastruktur sowie positiver Wirtschaftsentwicklung ist grundlegend zuzustimmen. Die Wachstumseffekte öffentlicher Infrastrukturinvestitionen werden allerdings als eher gering eingeschätzt (ifo Institut 2013). Studien (ifo Institut 2013) zeigen, dass Erweiterungs- und Erhaltungsinvestitionen in gezielte Bereiche – die einen kritischen Punkt im Netz darstellen – die Funktionsfähig-

keit des gesamten Netzes voranbringen und damit auch höhere Wachstumswirkungen entfalten können. Damit sind Investitionen in infrastrukturelle Engpässe für eine höhere Effizienz- und Wachstumswirkung vorzuziehen. Auf negative Einwohnerzahlentwicklungen sollte eher mit dem Infrastrukturrückbau (und Qualitätssteigerung) reagiert werden, um Remanenzkosten zu vermeiden. Auch wären Erhaltungsinvestitionen den Erweiterungsinvestitionen vorzuziehen.

12. Abschließend stellt sich die Frage, ob „besonders bedeutsame Investitionen“ durch die aufgelisteten Förderbereiche abgedeckt sind oder ob ein Erweiterungspotenzial der Förderbereiche vorliegt. Die Finanzhilfen des Bundes sind seit der Föderalismusreform I nach Art. 104b GG an dem Vorbehalt der zusätzlichen fachlichen Gesetzgebungskompetenz angeknüpft (Wohltmann 2009). Insofern schränkt diese Regelung den Katalog der Förderbereiche ein, sodass gewichtige Investitionsbereiche ausgeblendet bzw. auf die Lärmbekämpfung reduziert werden. Auch gilt es den Investitionsstau bei den Straßenbrücken zu bewältigen. Aus ökonomischer Sicht wäre in diesem Zusammenhang eine Erweiterung der Förderbereiche sinnvoll. Ansonsten sollten Infrastrukturen generell in den Bereichen gefördert werden, in denen die öffentliche Vorleistung zu privaten Engpässen führen (Zimmermann 2012). Hierzu zählen die Breitbandversorgung sowie die Bildungs- und Forschungsinfrastruktur.

13. Entschärft wird die inhaltliche Beschränkung auf die Förderbereiche mit Bundeskompetenz durch die Praxis des Multi-pocket-budgeting. Kommunen nehmen die Fördermittel für bundespolitisch zulässige Infrastrukturinvestitionen in Anspruch und können für den Teil der freigewordenen Investitionsmittel in anderen Bereichen, in denen sie selbst einen höheren Bedarf sehen, investiv aktiv werden.

Kaiserslautern, den 1. Mai 2015



(Prof. Dr. Martin Junkernheinrich)

Ausgewählte Literatur: ifo Institut (2013): Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen. Dresden. – Wohltmann, M. (2009): Finanzmarktkrise und Konjunkturerinbruch: Maßnahmen der Bundesregierung zur Stabilisierung der Finanzmärkte und der Realwirtschaft. In: Der Landkreis. H. 3/2009. Berlin. – Zimmermann, H./Henke, K.-D./Broer, M. (2012): Finanzwissenschaft. München.