

POLICY BRIEF

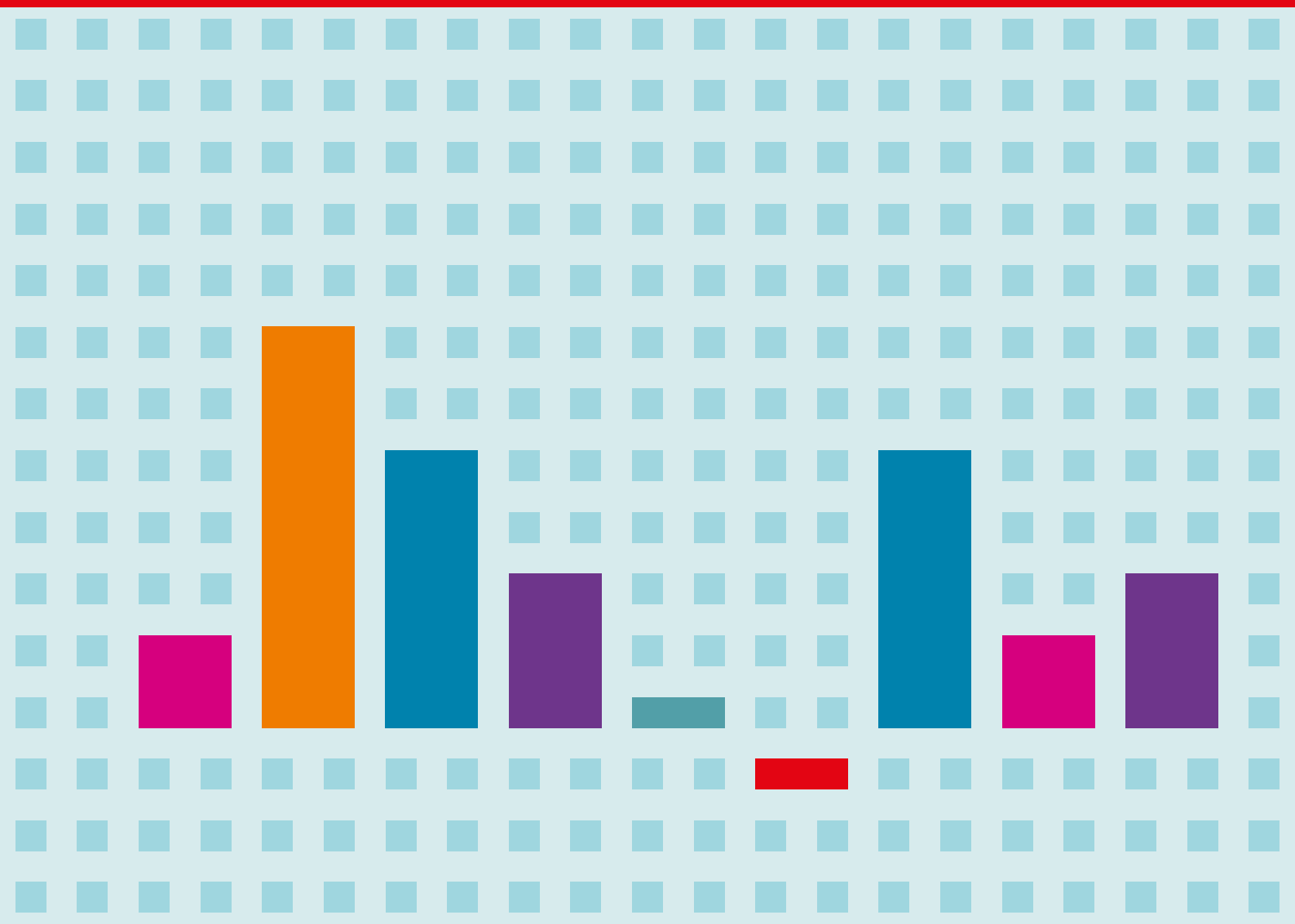
Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

IMK Policy Brief · Oktober 2018

FINANZHILFEN DES BUNDES FÜR LÄNDER UND KOMMUNEN: DIE REGIONALEN DISPARITÄTEN MÜSSEN ÜBERWUNDEN WERDEN

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushaltsausschusses
des Bundestages am 8. Oktober 2018

Katja Rietzler



Finanzhilfen des Bundes für Länder und Kommunen: die regionalen Disparitäten müssen überwunden werden

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushaltsausschusses am 8. Oktober 2018 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e)

Dr. Katja Rietzler

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung

4.10.2018

Zusammenfassung

Die Bundesregierung plant weitere Maßnahmen, um Länder und Kommunen bei der Überwindung des Investitionsstaus zu unterstützen. Insbesondere soll eine Grundgesetzänderung nun generell Finanzhilfen des Bundes für bedeutsame Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur ermöglichen und damit die Regelung ersetzen, wonach dies nur bei finanzschwachen Kommunen zulässig sein soll. Bereits das KInvFG I und II haben gezeigt, dass selbst nach geltendem Recht der Begriff „finanzschwach“ Interpretationssache ist und ein nicht unerheblicher Teil der Mittel in finanzstarke Bundesländer geht. Der Investitionsstau ist in Deutschland sehr ungleich verteilt. Diese enormen Disparitäten müssen von der Politik vorrangig angegangen werden. Dafür sind eine Reihe von Maßnahmen nötig: Der Bund muss die Sozialausgaben der Kommunen für die Kosten der Unterkunft (KdU) weitgehend übernehmen und er muss bei der Entschuldung der Kommunen helfen. Für Ihre zunehmenden Aufgaben bei Integration und Bildung brauchen die Länder und Kommunen zusätzliche Mittel, die beispielsweise aus einer Integration des Solidaritätszuschlags in den Einkommensteuertarif stammen könnten, bei der der Bund keine (vollständige) Kompensation von Ländern und Kommunen erhält. Punktuelle Bundeshilfen reichen nicht aus und fallen im Falle eines Konjunkturabschwungs möglicherweise der Schuldenbremse zum Opfer.

Inhalt

Tabellen	2
Abbildungen	2
Der Gesetzentwurf	3
Finanzhilfen des Bundes für die Schulinfrastruktur	3
Die Problemlage	3
Was ist zu tun?	7
Beurteilung des Gesetzentwurfs	8
Literatur	9

Tabellen

Tabelle 1: Sachinvestitionen je Einwohner in Deutschland und in den Flächenländern	4
Tabelle 2: Schulbauinvestitionen pro Schülerin/pro Schüler im Vergleich der Bundesländer*	5

Abbildungen

Abbildung 1: KInvFG II – Fördermittel je Einwohner	6
Abbildung 2: Kommunale Kassenkredite je Einwohner (31.12.2016)	6

Der Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf sieht Änderungen an drei Artikeln des Grundgesetzes sowie die Ergänzung eines neuen Artikels vor. Im Einzelnen ist folgendes geplant:

- 1) Änderung des Artikel 104c Grundgesetz: Die Möglichkeit des Bundes, Finanzhilfen für die Bildungsinfrastruktur zu gewähren soll von den „finanzschwachen“ auf alle Gemeinden (Gemeindeverbände) sowie die Länder ausgeweitet werden. Begründet wird dies damit, dass der Ausbau für den Ganztagsbetrieb und die Digitalisierung der Schulen für alle Kommunen eine besondere Herausforderung darstellen.
- 2) Ein neuer Artikel 104d Grundgesetz soll eingeführt werden und den Bund ermächtigen, Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) dauerhafte Finanzhilfen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus zu gewähren.
- 3) Eine Änderung des Artikel 125c soll eine Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes bereits vor dem 1.1.2025 ermöglichen.
- 4) Eine Änderung des Artikels 143e soll zusätzliche Optionen der Verwaltung der Bundesautobahnen und -fernstraßen für die Länder eröffnen.

Im Folgenden wird zu Punkt 1) Stellung genommen.

Finanzhilfen des Bundes für die Schulinfrastruktur

Die Problemlage

Deutschland verzeichnet schon seit den frühen 2000er Jahren einen wachsenden Investitionsstau bei der öffentlichen Infrastruktur (Rietzler 2014). Besonders gravierend ist dieser Rückstand auf der kommunalen Ebene, wo bei Bauinvestitionen nach Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen seit 2002 rund 81,6 Mrd. Euro mehr abgeschrieben als investiert wurden. Besonders betroffen vom Investitionsrückstand sind kommunale Verkehrswege und Schulen, wie die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels bereits seit Jahren aufzeigen (KfW 2014-2018). Dabei hat der Substanzverzehr bei den Bauten der Kommunen nach 2012 noch einmal zugenommen und lag seither zwischen 6,8 und 7,7 Mrd. Euro pro Jahr.

Die Problematik besteht in zweierlei Hinsicht:

- 1) Es wird seit den frühen 2000er Jahren insgesamt zu wenig in öffentliche Infrastruktur investiert und es hat sich so ein erheblicher Investitionsstau gebildet.
- 2) Der Investitionsrückstand ist räumlich nicht gleichmäßig verteilt, sondern konzentriert sich regional.

Dies ist wichtig für den Lösungsansatz. Zum einen werden erhebliche Mittel gebraucht, zum anderen müssen diese nach Bedarf – also recht ungleich – verteilt werden.

Wenngleich die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen keine Daten über öffentliche Nettoinvestitionen nach Bundesländern liefern, so sind die recht unterschiedlichen Entwicklungen bei den Sachinvestitionen aus der Finanzstatistik gut erkennbar. Seit dem Berichtsjahr 2011 folgen die Daten dem sogenannten Schalenkonzept und grenzen den Staat genauso ab wie die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Demnach waren die Sachinvestitionen in Bayern in allen Jahren mehr als doppelt so hoch wie in Nordrhein-Westfalen.

Tabelle 1: Sachinvestitionen je Einwohner in Deutschland und in den Flächenländern

	DE	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
2011	428,4	467,1	604,0	402,9	552,2	565,9	314,8	260,6	407,4	364,9	618,1	436,4	375,8	488,0
2012	424,3	424,6	562,2	386,3	456,4	348,4	297,6	247,1	347,6	269,4	571,7	383,7	342,1	429,1
2013	414,1	533,6	615,9	369,4	432,3	373,2	333,1	251,2	340,1	279,9	561,5	343,5	357,2	435,7
2014	451,9	604,6	657,7	394,5	428,4	459,3	357,8	294,7	346,3	365,4	672,3	383,8	360,8	435,7
2015	450,6	608,9	688,4	378,8	400,5	426,0	351,8	318,2	355,6	311,4	535,2	367,7	420,6	407,4
2016	466,0	675,1	693,4	346,7	394,8	458,5	388,9	316,6	347,2	255,8	532,7	361,9	443,7	408,5
2017	489,0	694,3	732,9	384,9	407,3	532,2	371,0	316,3	371,6	304,8	574,4	397,7	471,9	447,6

Quelle: Destatis, BMF, Berechnungen des IMK. Kommunale und Landesebene zusammen.

Noch deutlich größere Unterschiede ergeben sich, wenn man die Schulbauinvestitionen je Schüler/in in den einzelnen Bundesländern betrachtet. Die folgende Tabelle 2 von Eicker-Wolf und Truger (2018) bietet einen Überblick über die vergangenen Jahre, wobei die Kernhaushalte betrachtet werden¹. Auch wenn es hier einige Unschärfen bei der Abgrenzung gibt, zeigt sich doch das gleiche Bild sehr starker Divergenzen zwischen den Bundesländern. Bayern investiert regelmäßig ein Vielfaches des nordrhein-westfälischen Betrags in seine Schulgebäude.

Dabei fällt die Streuung im Jahr 2016 auch noch deutlich höher aus als im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2016. Tabelle 2 macht deutlich, dass die enormen Divergenzen schon seit einiger Zeit andauern. Dabei liegen regelmäßig dieselben Länder am oberen wie am unteren Rand. Man kann daher davon ausgehen, dass der Nachholbedarf beispielsweise in Nordrhein-Westfalen oder auch im Saarland um einiges höher sein dürfte als in Baden-Württemberg oder gar in Bayern

¹ Eicker-Wolf und Truger (2018) betrachten auch Kern- und Extrahaushalte gemeinsam. Dabei fallen die Ausgaben je Schüler/in unter Berücksichtigung von Extrahaushalten in vielen Bundesländern geringfügig höher aus. Bezüglich der regionalen Unterschiede ergibt sich aber das gleiche Bild.

Tabelle 2: Schulbauinvestitionen pro Schülerin/pro Schüler im Vergleich der Bundesländer*

Bundesland	2016		2000-2016	
	Bauausgaben pro Kopf	Abweichung vom Durchschnitt in %	Bauausgaben pro Kopf	Abweichung vom Durchschnitt in %
Baden-Württemberg	444 €	35,5 %	350 €	11,8 %
Bayern	680 €	107,6 %	508 €	62,3 %
Brandenburg	330 €	0,8 %	390 €	24,6 %
Hessen	318 €	-3,1 %	377 €	20,6 %
Mecklenburg-Vorpommern	153 €	-53,2 %	245 €	-21,7 %
Niedersachsen	328 €	0,1 %	268 €	-14,4 %
Nordrhein-Westfalen	90 €	-72,6 %	157 €	-49,9 %
Rheinland-Pfalz	201 €	-38,7 %	261 €	-16,6 %
Saarland	213 €	-35,1 %	203 €	-35,1 %
Sachsen	561 €	71,3 %	516 €	65,1 %
Sachsen-Anhalt	140 €	-57,4 %	303 €	-3,0 %
Schleswig-Holstein	159 €	-51,5 %	265 €	-15,3 %
Thüringen	284 €	-13,4 %	327 €	4,5 %
Flächenländer zusammen	328 €	0,0 %	313 €	0,0 %

* Flächenländer, Kernhaushalte. Schülerinnen und Schüler an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen und von Berufsschulen.

Quelle: Eicker-Wolf und Truger (2018), S. 8.

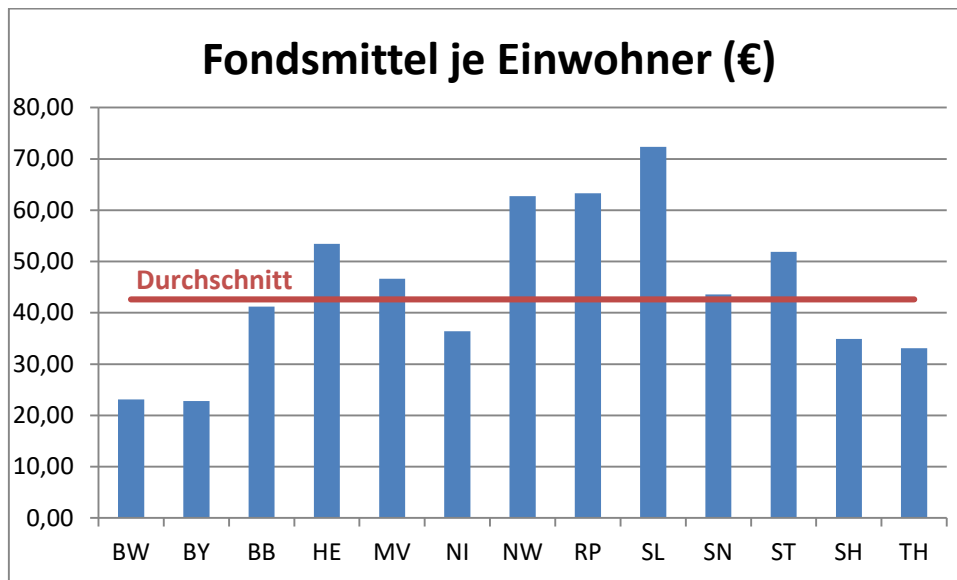
Der Schulbau ist eine kommunale Aufgabe und die Diskrepanzen erklären sich zu einem großen Teil durch die unterschiedliche Finanzlage der Kommunen und auch durch die sehr unterschiedliche Belastung der Kommunen mit Sozialausgaben. Daher hat der Bund die Kommunen in den vergangenen Jahren in zunehmendem Maße bei den Sozialausgaben entlastet und es wurden Möglichkeiten für Finanzhilfen des Bundes an die Kommunale Ebene durch Grundgesetzänderungen ausgeweitet.

Auf dieser Grundlage hat der Bund den Kommunalinvestitionsförderungsfonds aufgelegt, dessen erstes Kapitel im Umfang von 3,5 Mrd. Euro bereits zu knapp der Hälfte für Maßnahmen bei der Bildungsinfrastruktur vorgesehen ist. Der Fonds wurde anschließend um ein zweites Kapitel im gleichen Umfang erweitert, das ausschließlich dem Schulbau gewidmet ist. Der Gesamtumfang des Kommunalinvestitionsfonds von insgesamt 7 Mrd. Euro entspricht in etwa den negativen Nettobauinvestitionen der Kommunen in einem Jahr, ist also gemessen an der Problemlage eher knapp dimensioniert. Die Umsetzung der Projekte erfolgt dabei schleppend. So wurden bis zum 1.10.2018 lediglich 28,8 % der Mittel nach dem KInvFG I abgerufen, von den Mitteln des KInvFG II waren nur 2% bewilligt und 88 % noch völlig unverplant (BMF 2018a und b).

Das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz wurde gemäß Artikel 104c Grundgesetz speziell für finanzschwache Kommunen verabschiedet. Bei der Verteilung der Mittel wurden neben der Einwohnerzahl daher mit der Arbeitslosigkeit und dem Kassenkreditbestand auch Indikatoren

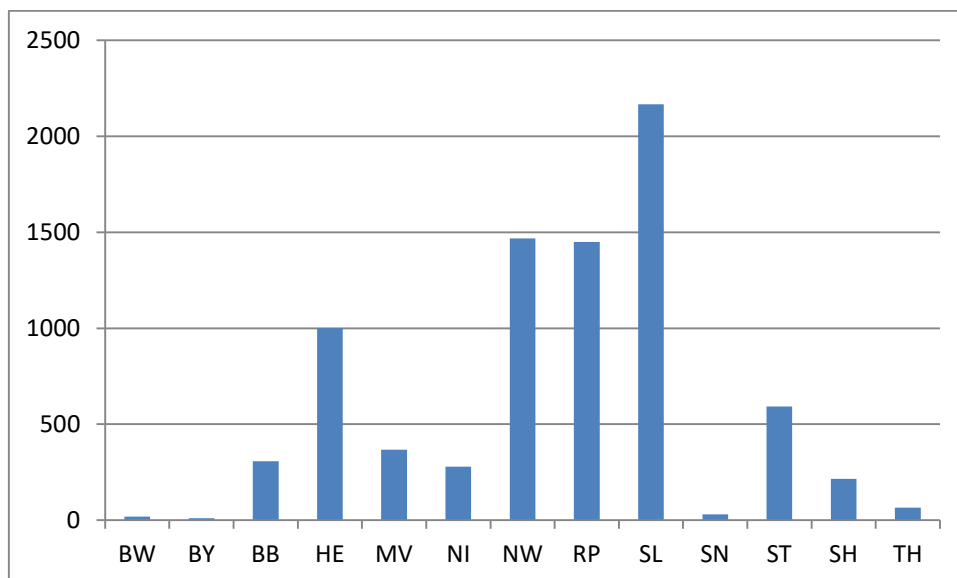
berücksichtigt, die die Finanzkraft der Kommunen widerspiegeln sollten. Im Ergebnis fließen überdurchschnittliche Mittel in Bundesländer mit einem hohen Anteil finanzschwacher Kommunen (gemessen am Kriterium Kassenkredite, vgl. Abbildung 1 und Abbildung 2).

Abbildung 1: KInvFG II – Fördermittel je Einwohner



Quelle: BMF, eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Kommunale Kassenkredite je Einwohner (31.12.2016)



Quellen: Destatis, BMF, eigene Berechnungen.

Obwohl bei den genannten Programmen explizit die Förderung von finanzschwachen Kommunen im Vordergrund steht, spielen auch Einwohnerzahlen eine Rolle und die Mittel kommen zu einem nennenswerten Teil Kommunen in finanzstarken Bundesländern zugute, wo die Investitionen im

Landesdurchschnitt deutlich über dem deutschen Durchschnitt liegen und eine Unterstützung finanzschwacher Kommunen auch ohne Bundeshilfe möglich wäre.

Was ist zu tun?

Für die großen Rückstände bei den Infrastrukturinvestitionen brauchen wir eine langfristig angelegte dauerhafte Lösung. Es müssen daher zunächst Ursachen für regional recht unterschiedliche Investitionsmöglichkeiten angegangen werden:

- 1) Zum einen sollte der Bund seinen Anteil an den Kosten der Unterkunft weiter ausweiten, wie dies auch vom Bundesrat in seiner Stellungnahme gefordert wird (Bundesrat 2018). Wie dort betont, muss die Entlastung der Kommunen sich unmittelbar an den entstandenen Kosten orientieren und sollte nicht über die Umsatzsteuer erfolgen.
- 2) Zum anderen sollte der Bund einen Teil der Kassenkredite hochverschuldeter Kommunen übernehmen. Durch die Verletzung des sogenannten Konnexitätsprinzips hat der Bund über Jahre zu den Finanzproblemen der Kommunen beigetragen, die letztlich zu hohen Kassenkrediten geführt haben.

Diese beiden Maßnahmen wären ein erster Schritt zu gleicheren Ausgangsbedingungen bei der Investitionstätigkeit der Kommunen. Es bleibt aber wahrscheinlich, dass Kommunen mit besonders schlechten strukturellen Voraussetzungen auch darüber hinaus noch Hilfen benötigen können. Bei vielen der Kommunen mit hohen Sozialausgaben, hohen Kassenkreditbeständen und niedrigen Investitionen handelt es sich um Verlierer der Globalisierungsprozesse (Truger 2018), die man mit ihren Strukturproblemen nicht allein lassen darf.

Wenn man für die einzelnen Kommunen mit solchen gezielten Maßnahmen halbwegs gleiche Voraussetzungen geschaffen hat, dann ist zu fragen, ob die Kommunen dauerhaft mehr Mittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Angesichts der Integration von weit über einer Million geflüchteter Menschen scheint dies wahrscheinlich. Gerade hier muss das meiste auf der kommunalen Ebene geleistet werden und die zuvor bereits hohen Bedarfe bei Bildung und Kinderbetreuung sind nochmals gestiegen.

Der derzeitige Investitionsstau hat sich über einen langen Zeitraum entwickelt. Es wurde nicht nur unzureichend in Infrastruktur investiert, sondern es wurden auch in erheblichem Umfang örtliche Planungskapazitäten abgebaut. Dies ist wohl ein Grund, warum selbst bei vorhandenen Haushaltsmitteln die Ausweitung öffentlicher Investitionen in den Kommunen nur langsam vorankommt (KfW 2018, Gornig und Michelsen 2017). Anstrengungen, den Investitionsstau zu überwinden, müssen auf Dauer angelegt sein. Wir brauchen eine Ausweitung und längerfristige

Verstetigung der öffentlichen Investitionstätigkeit. Dann lohnt sich für die Kommunen auch der Aufbau entsprechender Kapazitäten.

Eine Möglichkeit zur generellen Besserstellung von Ländern und Kommunen, die bei Bildung und Infrastruktur insgesamt noch große Bedarfe haben, wäre die näherungsweise Integration des Solidaritätszuschlags in den Einkommensteuertarif anstelle seiner Abschaffung². Der Bund könnte dabei auf eine Kompensation durch Länder und Kommunen ganz oder teilweise verzichten und würde diese somit dauerhaft deutlich besserstellen.

Über die oben genannten Maßnahmen hinaus wäre es durchaus sinnvoll, wenn der Bund für besondere Herausforderungen wie beispielsweise die Digitalisierung von Bildungseinrichtungen *zusätzliche* Finanzhilfen gewähren würde.

Beurteilung des Gesetzentwurfs

Wie die obige Argumentation gezeigt hat, wäre die Ermöglichung genereller Finanzhilfen für die Bildungsinfrastruktur durchaus *eine* Maßnahme im Zusammenhang mit der Überwindung des großen Rückstands bei den öffentlichen Investitionen. Sie wäre jedoch nicht die erste und dringendste Maßnahme, sondern könnte nach mehreren teils sehr gezielten Maßnahmen, besondere Zusatzbedarfe abdecken.

Ein zentrales Problem bei der öffentlichen Investitionsschwäche sind erhebliche regionale Disparitäten bei der Fähigkeit der Kommunen zu investieren. Diese müssen vorrangig überwunden werden. Eine Verteilung von Finanzhilfen mit der Gießkanne würde den tatsächlichen Erfordernissen nicht gerecht.

Der Bund zeigt sich aktuell auch deshalb großzügig, weil die günstige Konjunktur in großem Umfang für Steuermehreinnahmen sorgt und er seit mehreren Jahren Überschüsse verzeichnet. Dadurch wirken die Regelungen der Schuldenbremse aktuell nicht als Restriktion. Diese komfortable Finanzsituation kann durch einen Konjunkturabschwung jedoch schnell beendet werden. Die Großzügigkeit des Bundes wäre dann – schon wegen der Schuldenbremse – schnell beendet.

Die deutschen Kommunen brauchen aber dauerhaft eine solide Finanzierungsgrundlage, wobei den Disparitäten wirksam begegnet werden muss. Schüler müssen in allen Teilen Deutschlands die gleichen Bildungschancen haben.

² Zur Frage der Integration des Solidaritätszuschlags in den Einkommensteuertarif vgl. Rietzler und Truger 2017.

Literatur

BMF (2018a): Umsetzung des Schulsanierungsprogramms in den Ländern – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz Kapitel II (KInvFG II). 17.7.2018. Download: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz_en/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Kommunalinvestitionsfoerderungsfonds/Ums_etzung-KInvFGII.pdf;jsessionid=46DA2290A2AB274FE72AD469ABCF1CD6?__blob=publicationFile&v=1

BMF (2018b): Umsetzung des Infrastrukturprogramms in den Ländern – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz Kapitel I (KInvFG I). 1.10.2018. Download: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz_en/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Kommunalinvestitionsfoerderungsfonds/Ums_etzung-KInvFG.pdf;jsessionid=46DA2290A2AB274FE72AD469ABCF1CD6?__blob=publicationFile&v=13

Bundesrat (2018): Stellungnahme des Bundesrats. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e), Bundesratsdrucksache 165/18 (Beschluss), 6.7.2018.

Eicker-Wolf, K. / Truger, A. (2018): Wie notwendig sind kommunale Investitionsprogramme in Hessen? Finanzpolitisches Arbeitspapier der GEW Hessen Nr. 2. Frankfurt. Download: https://www.gew-hessen.de/fileadmin/user_upload/themen/finanzpol_arbeitspapiere/arbeitspapier_nr2.pdf

Gornig, M. / Michelsen, C. (2017): Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus. DIW Wochenbericht Nr. 11.2017, Berlin.

Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW (2018): KfW-Kommunalpanel 2018, Frankfurt.

Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW (2017): KfW-Kommunalpanel 2017, Frankfurt.

Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW (2016): KfW-Kommunalpanel 2016, Frankfurt.

Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW (2015): KfW-Kommunalpanel 2015, Frankfurt.

Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW (2014): KfW-Kommunalpanel 2014, Frankfurt.

Rietzler, K./Truger, A. (2018): Abschaffung des Solidaritätszuschlags: Ungerecht und fiskalisch äußerst riskant. IMK Policy Brief, Juni.

Rietzler, K. (2014): Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen. IMK Report Nr. 94, Juni.

Truger, A. (2018): Anhaltende Krise der Kommunalfinanzen in NRW – lokale Verantwortung für negative Globalisierungsfolgen? In: Junkernheinrich, M., Korioth, S., Lenk, T., Scheller, H., Woisin, M.: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2018, Berlin.

Impressum

Herausgeber Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Deutschland

Telefon +49 211 7778-331, imk@boeckler.de, www.imk-boeckler.de

Der IMK Policy Brief ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über
http://www.boeckler.de/imk_5036.htm

ISSN 2365-2098

Alle Rechte vorbehalten. Die Anfertigung von Fotokopien für Ausbildungszwecke und nichtkommerzielle Zwecke ist mit Quellenangabe gestattet.
