



FRIEDRICH-ALEXANDER
UNIVERSITÄT
ERLANGEN-NÜRNBERG

FACHBEREICH WIRTSCHAFTS-
WISSENSCHAFTEN

Prof. Dr. Thies Büttner

Universität Erlangen-Nürnberg • Postfach 3931 • 90020 Nürnberg

Frau Dr. Gesine Löttsch, MdB

Vorsitzende des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

Platz der Republik 1
11011 Berlin

haushaltsausschuss@bundestag.de

**Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Finanzwissenschaft**

Lange Gasse 20, 90403 Nürnberg

Telefon: +49 911 5302-200

Fax: +49 911 5302-396

thiess.buettner@fau.de

www.wiso.fau.de

Nürnberg, den 2. März 2017

**Stellungnahme zur Anhörung am 6.3.2017 zum Thema
„Bessere Förderung von Investitionen, kommunale Bildungsinfrastruktur“**

Sehr geehrte Frau Dr. Löttsch,

vielen Dank für die Einladung zur Anhörung.

Ich nehme zu den übersandten Gesetzesentwürfen wie folgt Stellung:

1. Das umfangreiche Gesetzespaket beinhaltet in Bezug auf die Thematik dieser Anhörung die Aufstockung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds um weitere 3,5 Mrd. Euro. Hieraus sollen Finanzhilfen gezahlt werden, mit denen die Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen gefördert und eine Verbesserung der Schulinfrastruktur dieser Kommunen erreicht werden soll. Zugleich soll durch eine Änderung des Grundgesetzes erreicht werden, dass der Bund ein verbessertes Steuerungsrecht erhält und dass die Förderung im eigentlich den Ländern vorbehaltenen Bildungsbereich erfolgen kann.

Postanschrift
Postfach 3931
D-90020 Nürnberg

Hausanschrift
Lange Gasse 20
D-90403 Nürnberg

Telefon
+49 911 5302-200
Telefax
+49 911 5302-396

Internet
www.finanzwissenschaft.wiso.uni-erlangen.de

2. Es ist dem Bundesrechnungshof zuzustimmen, dass die finanziellen Zugeständnisse des Bundes an die Länder und Kommunen kaum noch zu überblicken sind.¹ Nur manches erscheint sachgerecht, etwa weil der Bund gesamtstaatliche Anliegen in der Finanzpolitik der Länder verankern will, oder die Verwaltung von Ländern und Kommunen für seine Anliegen in Anspruch nimmt oder auch als Kompensationszahlungen für die Entflechtung von Zuständigkeiten. Eine Förderung kommunaler Investitionstätigkeit wäre angezeigt, wenn es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu einer Fehleinschätzung des Investitionsbedarfs sowohl durch die Kommunen als auch durch die Länder kommt. Beim Konjunkturpaket II sah man vor dem Hintergrund der massiven Wirtschaftskrise eine entsprechende Situation als gegeben an. Das ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht grundsätzlich nachvollziehbar, wenn auch nicht unumstritten.

3. Der 2015 eingerichtete Kommunalinvestitionsförderungsfonds zieht seine Rechtfertigung indes nicht aus einer gesamtstaatlichen Wirtschaftskrise sondern aus einem allokativen Argument. §2 des KInvFErRG in der Fassung vom 21.11.2016 sieht „Finanzhilfen an die Länder zur Förderung von besonders bedeutsamen Investitionen finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände“ vor. In der Gesetzesbegründung (Drucksache 18/4653) wird ausgeführt man wolle eine „Verfestigung der Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen strukturstarken und strukturschwachen Kommunen und Regionen“ verhindern. Diesen Weg will man nun mit dem Gesetzespaket weiter beschreiten. Die Mittel sollen insgesamt verdoppelt und neue Bereiche in die Förderung einbezogen werden.

4. Bei der Investitionstätigkeit sieht unsere Finanzordnung je nach dem Nutzerkreis der Infrastruktur verschiedene Ebenen in der Pflicht. Investitionen in die kommunale Infrastruktur, die örtlich genutzt werden, fallen in den Aufgabenbereich der Kommunen und mittelbar der Länder, nicht aber in den Aufgabenbereich des Bundes. Für die Finanzierung der kommunalen Aufgaben sind in der Finanzordnung eigene Steuerquellen vorgesehen. Zudem sieht die Finanzordnung vor, dass ein Teil der Gemeinschaftsteuern im Rahmen

¹ Vgl. Bundesrechnungshof, Teil I Nr. 2 der Bemerkungen 2016, S.23

des obligatorischen Steuerverbunds von den Ländern an die Kommunen weitergegeben wird. Zur Bestimmung der Bedarfe verwenden die Flächenländer eigene Finanzausgleichssysteme, die regelmäßig mit großem Aufwand und unter intensiver Begleitung der Landesregierungen, der Kommunen, wie auch der Verfassungsgerichte der Länder überprüft und angepasst werden. Begleitend gab es auch vor der Einrichtung des Sondervermögens in den Ländern Investitionszuweisungen und -zuschüsse an die Kommunen, Schuldendiensthilfen sowie diverse Programme zur Entschuldung. So haben die Länder umfangreiche Instrumentarien entwickelt, um Finanzprobleme einer Teilgruppe der Kommunen im jeweiligen Bundesland zu beheben. Die Landespolitik hat auch umfangreiche Möglichkeiten Fehlentwicklungen frühzeitig zu identifizieren und einzugreifen. Dass man nun durch weitere Finanztöpfe, die durch den Bund bereitgestellt werden, eine vermeintliche Investitionsschwäche finanzschwacher Kommunen lösen will, ist weder ursachen- noch zielgerecht. Letztlich können die Länder zumindest indirekt durch Anpassungen anderer Programme die Mittel in eine Verwendung führen, die ihnen selbst sachgerecht erscheint.

5. Finanzhilfen des Bundes an die Kommunen sind in unserer Finanzordnung nicht systemgerecht. Dies zeigen die erheblichen Schwierigkeiten, die mit der beabsichtigten Förderung von kommunalen Investitionen einhergehen. Wenn dieser Weg ungeachtet der grundsätzlichen Zweifel beschritten werden soll, wäre eigentlich zu erwarten, dass der Bund auch Mitsprache erhält, wie die Programme zur Verwendung der Finanzhilfen ausgestaltet sind. Die Ergänzung in Art 104b Abs. 2 Satz 1 GG, ist zumindest für den juristischen Laien bemerkenswert bescheiden ausgefallen und bietet nur eine marginale Erweiterung. Auch die Frage, was denn nun unter finanzschwach zu verstehen ist (vgl. der Vorschlag für §11 Abs. 2 Satz 2 KInvFG), illustriert diese Problematik. Einerseits ist das Vorhaben der Förderung finanzschwacher Kommunen ein Eingeständnis, dass die Länder ihre Aufgaben bei der Finanzausstattung der Kommunen nicht angemessen wahrnehmen. Andererseits wollen die Länder ausschließlich selbst bestimmen, welche Kommunen finanzschwach sind. Nur eines von beiden kann richtig sein.

6. Wenn das Gesetzespaket trotz aller Vorbehalte verabschiedet wird, wird man sich in der Umsetzung mit der schwierigen Frage befassen müssen, wie eine Mittelverteilung erfolgen kann, die sicherstellt, dass die Länder ihre Verantwortung, die Frage der Finanzausstattung angemessen zu lösen, möglichst nicht vernachlässigen.

7. Die Frage der Operationalisierung der Finanzschwäche ergibt sich indes schon bei der Verteilung der Fördermittel auf die Länder. Dass die Verteilung der Mittel zu einem Drittel nach der Einwohnerzahl erfolgen soll, kann nicht wirklich überzeugen, denn die Ausgangsüberlegung ist ja gerade, dass die Finanzmittel zwischen den Kommunen ungleich verteilt sind. Die Verteilung nach der Arbeitslosigkeit erscheint nur bei oberflächlicher Betrachtung zielgenau, da die zumindest auf bundesgesetzlicher Ebene verantworteten Soziallasten hiermit nicht wirklich erfasst werden. Ein Drittel der Mittel nach den Kassenverstärkungskrediten zu verteilen, ist schließlich in mehrfacher Hinsicht problematisch. Zunächst bedeutet eine Finanzverteilung nach Schulden schon vom Ansatz her, dass das Geld dorthin fließen soll, wo in der Vergangenheit mehr ausgegeben wurde. Das müssen aber keineswegs Gemeinden sein, die einen ungedeckten Investitionsbedarf haben. Zum anderen sind es die Bundesländer selbst, die ihren Kommunen gestatten, oder sie veranlassen, Kassenkredite in Anspruch zu nehmen oder eben nicht. Bei der vorgesehenen Mittelverteilung wird mithin ein Drittel der Mittel dafür verwendet, Bundesländer zu unterstützen, die einer Überschuldung ihrer Kommunen nicht frühzeitig und konsequent begegnet sind.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Thiess Büttner