

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/101**

A02, A07

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Präsidenten André Kuper
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Per Email: anhoerung@landtag.nrw.de

BertelsmannStiftung

Programm LebensWerte Kommune

Project Manager
Dr. René Geißler
Telefon 05241 81-81467
Fax 05241 81-681469
rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Project Manager
Friederike-Sophie Niemann
Telefon 05241 81-81251
Fax 05241 81-681469
friederike-sophie.niemann@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

16.11.2017

Stellungnahme

Gesetzentwurf der Landesregierung

Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen, Drs. 17/750

in Verbindung mit

Antrag der Fraktion der SPD

Kommunale Investitionen stärken - Ausgewogene und zielgerechte Verteilung der Bundesmittel aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds beibehalten, Drs. 17/82

Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 24.11.2017

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,
sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender,

wir danken für die Möglichkeit, im Rahmen der Sachverständigenanhörung zu den o.g. Drucksachen Stellung nehmen zu können.

Bertelsmann Stiftung • Carl-Bertelsmann-Str. 256 • Postfach 103 • 33311 Gütersloh
Telefon: +49 5241 81-0 • Fax: +49 5241 81-81999 • info@bertelsmann-stiftung.de • www.bertelsmann-stiftung.de

Die Bertelsmann Stiftung ist eine selbstständige Stiftung des privaten Rechts im Sinne von Abschnitt 1 des Stiftungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen mit Sitz in Gütersloh. Die Bezirksregierung Detmold ist die zuständige Aufsichtsbehörde.

Stifter: Reinhard Mohn
Vorsitzender des Kuratoriums: Prof. Dr.-Ing. Werner J. Bauer
Vorstand: Aart De Geus (Vors.), Liz Mohn (stv. Vors.), Dr. Jörg Dräger, Dr. Brigitte Mohn

1. Ausgangslage

Mit Beschlussfassung des Bundestages im August 2017 erweiterte der Bund das bereits seit 2015 bestehende Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) um Kapitel 2.¹ Damit einher ging die Aufstockung des Sondervermögens um 3,5 Mrd. Euro. Zielstellung beider Kapitel ist die Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen. Während Kapitel 1 („Infrastrukturprogramm“) allgemein Infrastrukturinvestitionen förderte, ist die Zielstellung der aktuellen Novellierung („Schulsanierungsprogramm“) explizit die Förderung von Investitionen in die schulische Infrastruktur.

Die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder erfolgte zu je einem Drittel über die Kriterien Einwohnerzahl, Kassenkreditbestand und Arbeitslosenzahl. Die Auswahl der zu begünstigenden Kommunen sowie der Verteilungskriterien innerhalb eines Landes obliegt nun den jeweiligen Ländern. Das Verfahren für die Durchführung regelt eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern.

Die oben genannten Drucksachen dienen der landesrechtlichen Umsetzung des Kapitels 2 KInvFG in NRW, sprich der Auswahl finanzschwacher Kommunen sowie der Verteilung der dem Land NRW zustehenden Mittel auf seine Kommunen. Vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf diese Aspekte.

2. Hintergrund der Gesetzgebung des Bundes

Die Finanzierungssalden der Kommunen haben sich nach dem steuerbedingten Einbruch während der Wirtschaftskrise 2009/10 seit dem Jahr 2012 wieder erholt. Ursache der zurzeit in Summe stabilen Haushaltslagen ist in erster Linie das über Erwartungen starke Steuerwachstum, welches die ebenso steigenden Ausgaben bis dato kompensiert. Hinzu kommen Verbesserungen in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder sowie diverse befristete und unbefristete fiskalische Entlastungen durch den Bundeshaushalt.²

Gleichwohl gibt der bundesweite Finanzierungssaldo die Situation vieler Kommunen nur unzureichend wieder. Hinter den bundesweit guten Zahlen verbirgt sich ein wachsendes regionales bzw. interkommunales Gefälle. Die insgesamt positive Entwicklung wird vor allem getragen durch die hohen Überschüsse in Bayern und Baden-Württemberg. Hier waren die Kommunen zwischen 2012 und 2016 durchgängig im Plus. Die Kommunen NRWs erreichten demgegenüber erstmals im Jahr 2016 wieder in Summe einen realen Haushaltsausgleich.

Indikatoren für langfristig bestehende Haushaltskrisen sind das jeweilige Niveau der Kassenkredite und der kommunalen Investitionen. Für beide Indikatoren sind erhebliche regionale Disparitäten zu beobachten, die zudem im Zeitverlauf wachsen.

Kommunale Kassenkredite spiegeln vereinfacht ausgedrückt die Fehlbeträge der Vorjahre wieder. Sie gelten (trotz möglicher Beeinflussungen durch das Zinsniveau) weiterhin als üblicher Krisenindikator bei der Beurteilung der kommunalen Haushaltslage. Seit 2012 belaufen sich

¹ Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974, 975), geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

² Florian Boettcher und René Geißler: Die Nettobelastung der Kommunen aus Sozialausgaben. Regionale Entwicklungen im Zuge wachsender Transfers und Steuereinnahmen. Analysen und Konzepte Nr. 2/2017, S. 7f.

die kommunalen Kassenkreditbestände auf insgesamt fast 50 Mrd. Euro. Dass die bundesweiten Zahlen seitdem lediglich stagnierten, muss vor dem Hintergrund landespolitischer Sondereffekte (Umschuldungsprogramme im Volumen von über fünf Mrd. Euro) in Hessen und Niedersachsen eher kritisch gesehen werden. Laut den Ergebnissen des Kommunalen Finanzreports 2017 und gemessen an den Kassenkrediten befindet sich rund jede fünfte Kommune (bezogen auf die 398 kreisfreien Städte und Gesamtkreise) in einer anhaltenden Haushaltskrise. Daraus resultieren empfindliche Einschränkungen der lokalen Haushaltspolitik und Handlungsspielräume, die sich auf die Entwicklung der Kommune zwangsläufig negativ auswirken.

Die unterschiedliche Höhe an Investitionen ist ein messbarer Effekt der Haushaltskrise.³ Zwar sind Investitionsausgaben bundesweit im Zuge der allgemeinen Entspannung gestiegen. Allerdings wird die kommunale Investitionshöhe ebenfalls maßgeblich durch die süddeutschen Kommunen geprägt. In der Summe der Jahre 2015 und 2016 investierten die Kommunen Bayerns pro Einwohner fast drei Mal so viel wie jene in Sachsen-Anhalt oder dem Saarland.⁴ Die Investitionen der NRW-Kommunen liegen demgegenüber seit vielen Jahren unter dem bundesweiten Durchschnitt. In der Summe der Jahre 2015 und 2016 waren ihre Sozialausgaben etwa drei Mal so hoch wie ihre Investitionen.

Zwischen den beiden Größen, Sozialausgaben und Investitionen, besteht dabei ein erkennbarer Zusammenhang. So hat die Höhe der Sozialausgaben einen negativen Einfluss auf die Möglichkeit, Investitionen zu tätigen.⁵ Denn Sozialausgaben binden in Kommunen mit hohen sozioökonomischen Problemlagen einen großen Teil des Haushaltsbudgets. Da Investitionen elementar für den Zustand und Ausbaugrad der Infrastruktur - und damit letztlich für die jeweilige Standortqualität - sind, fallen finanzschwache Kommunen gegenüber finanzstärkeren in ihren Zukunftschancen auf lange Sicht immer weiter zurück. Für finanzschwache Kommunen ist es nahezu unmöglich, aus eigener Kraft den Sanierungsstau aufzulösen oder neue Infrastruktur aufzubauen. Es entwickeln sich demzufolge selbst verstärkende Zyklen des Auf- und Abstiegs von Kommunen. Auffallend gering sind die Investitionen bspw. in den Großstädten Nordrhein-Westfalens.

Allgemein gilt das Ausmaß öffentlicher - und darin enthalten kommunaler - Investitionen seit über einer Dekade als zu gering, um den öffentlichen Kapitalstock zu erhalten.⁶ Näherungsweise Zahlen des Investitionsstaus liefert das seit 2009 regelmäßig erhobene Kommunalpanel von DIfU und KfW.⁷ Der wahrgenommene Investitionsrückstand beläuft sich dabei 2016 auf rund 126 Milliarden Euro. Mit rund 33 Mrd. Euro macht schulische Infrastruktur (nur knapp nach der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur) den zweitgrößten Anteil aus.⁸

³ Ein weiterer messbarer Effekt sind die Hebesätze der Gemeindesteuern, welche in NRW seit Langem bundesweit das höchste Niveau aufweisen. Vgl. Bertelsmann Stiftung: Kommunalen Finanzreport 2017, Abschnitt C, S. 11.

Auch in Bezug auf die Personalstruktur hat die Haushaltskrise negative Auswirkungen. Vgl. René Geißler und Friederike-Sophie Niemann: Bedingt zukunftsfähig. Die Altersstruktur der Gemeindeverwaltungen in NRW. In: der moderne staat. Nr. 1/2017.

⁴ Bertelsmann Stiftung: Kommunalen Finanzreport 2017, Abschnitt B, S. 28ff.

⁵ Felix Arnold, Ronny Freier, René Geißler, Philipp Schrauth: Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen, DIW Wochenbericht Nr. 43/2015, S. 1038f.

⁶ Martin Gornig, Claus Michelsen, Kristina van Deuverden: Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß, DIW Wochenbericht Nr. 43/2015, S. 1028f.

⁷ Übersicht der bisher erschienenen Befragungsergebnisse: <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Service/Download-Center/Konzernthemen-%28D%29/Research/Studien-und-Materialien/KfW-Kommunalpanel/>

⁸ KfW Bankengruppe und DIfU: KfW-Kommunalpanel 2017. S. 12.

Die finanzielle Ausstattung und Stabilisierung der Kommunen ist nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes Aufgabe der Länder. Spätestens seit der Wirtschaftskrise ist jedoch ein verstärktes Engagement des Bundes für die kommunalen Finanzen feststellbar. Investitionsförderungen erfolgten im Zuge des U3-Kita-Ausbaus ab 2007 sowie über das Konjunkturpaket II.

Im März 2015 beschloss die Bundesregierung relativ überraschend einen Fonds in Höhe von 3,5 Mrd. Euro zur Förderung kommunaler Investitionen durch finanzschwache Kommunen. Das Infrastrukturprogramm nach Kapitel 1 hat eine Laufzeit von 2015 bis 2020. Aufgrund verfassungsrechtlicher Hürden war die Verwendung der Mittel inhaltlich auf solche Infrastrukturbereiche begrenzt, für die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht. So waren z.B. energetische Sanierungen von Schulen oder der Bau von Kitas möglich, nicht jedoch der Neubau oder die allgemeine Sanierung von Schulgebäuden.

Dieser Umstand wurde vielfach beklagt. Denn schulische Infrastruktur bietet sich aus verschiedenen Gründen für eine Förderung durch den Bund an: Sie macht mit den größten Bestand an kommunaler Infrastruktur aus und zeigt einen erheblichen Instandhaltungsstau.⁹ Infolge wachsender Schülerzahlen ist ein Ausbau notwendig. Die Qualität der Infrastruktur wirkt positiv auf die Bildungsergebnisse der Schüler. Bildungsinvestitionen versprechen zudem eine hohe gesellschaftliche Rendite.¹⁰

Der Bund zeigte sich offen, zusätzliche Gelder explizit für diesen Bereich zu geben, machte dies aber von einer Änderung des Grundgesetzes abhängig. Im Zuge der Neuverhandlung des Bund-Länder-Finanzausgleichs wurde Artikel 104c Grundgesetz eingefügt. Dieser Artikel gibt dem Bund ausdrücklich das Recht, finanzschwachen Kommunen Finanzhilfen für Bildungsinfrastruktur zu gewähren. Das Schulsanierungsprogramm nach Kapitel 2 ist gültig für die Jahre 2018 bis 2022. Es umfasst Investitionen für die Sanierung, den Umbau und die Erweiterung von Schulgebäuden.

3. Zielstellung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes

Die Finanzhilfen des Bundes dienen sowohl in Kapitel 1 als auch Kapitel 2 ausdrücklich der Förderung von Investitionen *finanzschwacher* Kommunen. Intention des Bundes ist es, das Investitionsniveau finanzschwacher Kommunen anzuheben und somit bestehende Disparitäten zu mindern. Diese Zielstellung ergibt sich sowohl aus Artikel 104c Grundgesetz als auch aus den §§ 1 und 10 des KInvFG sowie den dazugehörigen Verwaltungsvereinbarungen. In Bezug auf die Finanzhilfen nach Kapitel 2 beziehen sich die Investitionen explizit auf die Schulinfrastruktur. Es ist ausdrücklich *nicht* Intention, das allgemeine Investitionsniveau in der Breite aller Kommunen zu heben.

4. Verteilung der Finanzhilfen

Die Abwicklung der Finanzhilfen kann infolge verfassungsrechtlicher Grenzen nur über die Länderhaushalte erfolgen. Das KInvFG weist daher sowohl in Kapitel 1 als auch Kapitel 2 prozentuale Anteile der Länder am Gesamtvolumen aus. Wie beim Königsteiner Schlüssel erfolgt diese Verteilung zu einem Drittel nach der Einwohnerzahl, im Gegensatz zu Letzterem

⁹ KfW Bankengruppe und DIfU: KfW-Kommunalpanel 2017. S. 12.

¹⁰ Tom Krebs, Martin Scheffel, Manuela Barišić: Öffentliche Investitionen als Fundament der sozialen Marktwirtschaft. Policy Brief Zukunft der sozialen Marktwirtschaft Nr. 7/2017, S. 4.

werden die verbleibenden zwei Drittel beim KInvFG jedoch hälftig nach sozialer Lage (Arbeitslosenzahl) und Kassenkrediten verteilt (anstatt wie beim Königsteiner Schlüssel nach Steueraufkommen). Es ergibt sich dadurch beim KInvFG ein Verteilungsschlüssel, der kein Land ausschließt, aber bestimmte Länder überproportional begünstigt (u.a. NRW).

In Bezug auf die landesinterne Verteilung der Finanzhilfen nach Kapitel 1 enthalten das KInvFG sowie die dazugehörige Verwaltungsvereinbarung keine Vorgaben. Die jeweiligen Verfahren der Mittelverteilung sowie die Auswahl der konkreten Investitionsmaßnahmen obliegen allein den Ländern, was in der Folge zu für den Bund mitunter unbefriedigenden Lösungen führte.

Die Verwaltungsvereinbarung für die Finanzhilfen des Kapitels 2 beinhaltet demgegenüber einen Fortschritt und grenzt die Auswahlkriterien der landesintern zu begünstigenden Kommunen ein. Als sachgerechte Kriterien gelten dabei:

- die Teilnahme an einem landesrechtlichen Hilfs- oder Haushaltssicherungsprogramm
- der Empfang von Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich
- eine hohe Verschuldung (insbesondere Höhe der Kassenkreditbestände) sowie
- sonstige einnahme- oder ausgabeseitige Kriterien (z.B. geringe Steuer-, Finanz- oder Umlagekraft, Arbeitslosenquoten, Höhe der Sozialausgaben)

Die Länder bilden jeweils einen Verteilungsschlüssel innerhalb dieses Rahmens und legen die Auswahl finanzschwacher Kommunen im Einvernehmen mit dem Bund fest. Der Verteilungsschlüssel und die Auswahl der Kommunen sind dem Bund bis Ende 2017 mitzuteilen. Im Ergebnis sollen höchstens 50 Prozent der Kommunen des jeweiligen Flächenlandes bzw. der Gebiete eines Stadtstaates Fördermittel nach dem zweiten Kapitel des KInvFG erhalten. Alternativ ist auch ein höherer Anteil von bis zu 85 Prozent möglich, wenn mindestens 70 Prozent der dem jeweiligen Land zur Verfügung stehenden Mittel in höchstens 50 Prozent der finanzschwachen Gemeinden/ Gemeindeverbände bzw. Gebiete verwendet werden.

5. Optionen zur Bestimmung der Finanzschwäche

So klar der Bund seine Zielstellung „Förderung finanzschwacher Kommunen“ formuliert, so unklar bleibt dennoch die Bestimmung dieser Kommunen. Wie die Vorschläge der Verwaltungsvereinbarung bereits verdeutlichen, sind verschiedene Ansätze bzw. Indikatoren denkbar. Sie sollen nicht nur helfen, „finanzschwache“ Kommunen zu bestimmen, sondern auch Verteilungswege innerhalb dieser Gruppe aufzeigen. Grundsätzlich gilt dabei: Es sollten möglichst Indikatoren gewählt werden, die durch die Kommune selbst nicht beeinflussbar, die also relativ objektiv sind.

Allgemein erscheinen vier Varianten denkbar, die diese Vorgabe erfüllen:

1. Steuereinnahmekraft
2. Schlüsselzuweisungen des GFG
3. SGB II
4. Adaption der Maßstäbe des KInvFG

Häufig wird der Begriff „finanzschwach“ mit dem Attribut „steuerschwach“ gleichgesetzt. Der Vorteil der Orientierung an der Steuerkraft liegt in seiner einfachen statistischen Messbarkeit

und, bei Nivellierung der Hebesätze, seiner geringen lokalen Beeinflussbarkeit. Zöge man Mehrjahresdurchschnitte heran, ließen sich auch Volatilitäten im Jahresverlauf kontrollieren. Ein weiteres Argument ist die Erkenntnis, dass zumindest der Tendenz nach eine Korrelation zwischen Steuerkraft und Investitionsniveau vorliegt. Der Indikator Steuereinnahmekraft übersieht jedoch, dass die Möglichkeit einer Kommune, Investitionen zu tätigen, nur zum Teil auf der Höhe eigener Steuern beruht. Die tatsächliche Finanzkraft ergibt sich erst nach Hinzuziehung der verschiedenen Zuweisungsarten. Zudem sind Aufgabenbestand und -intensität zu beachten. Steuerschwache Gemeinden können somit durchaus mitunter finanzkräftig und investitionsstark sein, ebenso wie sich steuerstarke Gemeinden in langjährigen Haushaltskrisen widerfinden können.¹¹ Eine weitere Hürde besteht darin, festzulegen, ab welcher Steuereinnahmekraft bzw. (unter Hinzuziehung sonstiger Einnahmen) ab welcher Finanzkraft eine Gemeinde als finanzschwach gilt.

Schlüsselzuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz werden in NRW gewährt, wenn die Steuerkraft- oder Umlagekraftmesszahl einer Kommune unterhalb der Ausgangsmesszahl liegt, die den Finanzbedarf der Gebietskörperschaft bemisst. Abundante Kommunen erhalten keine Schlüsselzuweisungen. Gewährt man also die dem Land NRW zustehenden KInvFG-Mittel gemäß des Systems der Schlüsselzuweisungen, so wird Finanzschwäche lediglich als „Abwesenheit von Abundanz“ definiert. Diese Definition ist mit Blick auf die Anzahl erfasster Kommunen nur wenig selektiv. Allerdings bietet diese Definition von Finanzschwäche zumindest ein eindeutiges und bereits erprobtes Zugangskriterium. Die Verteilung der Mittel über die Schlüsselzuweisungen des GFG bietet zudem den Vorteil, dass zu deren Ermittlung sowohl die Einnahmen einer Kommune als auch deren geschätzte Ausgabebedarfe berücksichtigt werden. Da Einnahmen wie Ausgabebedarfe normiert werden, sind die Schlüsselzuweisungen in gewisser Weise ausgewogen. Andererseits verbergen sich hinter dieser Größe diverse normative Setzungen im GFG, so z.B. die Ermittlung der Schlüsselmasse oder die Festlegung der Bedarfsindikatoren. Ebenso steht nur der Soziallastenansatz in Zusammenhang mit einer Finanzschwäche der Kommunen; Hauptansatz (Einwohnerzahl) sowie Schüler-, Zentralitäts- und Flächenansatz hingegen nicht. Das GFG ist darüber hinaus in seiner Struktur und seinen Variablen naturgemäß sowohl zwischen Land und Kommunen als auch innerhalb der kommunalen Familie strittig. Die Orientierung der Verteilung der Finanzhilfen an den Schlüsselzuweisungen des GFG läuft daher Gefahr, etwaige Ungerechtigkeiten der Verteilung fortzuführen.

Die Arbeitslosen- bzw. besser die SGB-II-Quote der Bevölkerung ist ein belastbarer Maßstab der sozialen Lage, der auf entsprechende einnahmeseitige Ausfälle bzw. ausgabeseitige Bedarfe verweist. Ein hoher SGB-II-Anteil steht in der Regel für relativ geringe Steuereinnahmen und relativ hohe Sozialausgaben. So umfassen Leistungen nach dem SGB II neben dem vom Bund gezahlten Arbeitslosengeld II noch einige weitere (größtenteils) kommunal zu tragende Leistungen, wie z.B. die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU), Schuldnerberatungen oder auch die Erstausrüstung von Wohnungen. Insbesondere der kommunale Anteil an den KdU belastet die Kommunen in starkem Maße.¹² Armutserfahrungen von Kindern wirken sich zudem nachweislich negativ auf ihre weitere Entwicklung und Bildung aus und haben überpro-

¹¹ Ein Beispiel hierfür ist die Stadt Essen. Sie liegt 2015 mit einer Steuereinnahmekraft von 1.043 Euro je Einwohner im NRW-Vergleich auf Platz 15 aller 53 statistischen Gesamtkreise und kreisfreien Städte, bei den Kassenkrediten jedoch mit 3.525 Euro je Einwohner auf Platz sieben.

¹² Vgl. René Geißler, Friederike-Sophie Niemann: Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2015, S. 102ff.

portional häufig - ebenfalls kommunal finanzierte - sozialpädagogische Unterstützungsmaßnahmen, wie z.B. die sogenannten „Hilfen zur Erziehung“ (HzE) zur Folge.¹³ Die SGB-II-Quote ist lokal nicht direkt steuerbar. Insofern eignet sie sich besser als Verteilungskriterium als bspw. die Höhe der Sozialausgaben, welche sehr viel stärker durch die Kommune (strategisch) zu beeinflussen ist. Aus diesen Gründen sind die erfassten Bedarfsgemeinschaften im Sinne des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) auch ein Bedarfsindikator im GFG.

Das KInvFG vermag zwar nicht, die Verteilung der Finanzhilfen auf die einzelnen Kommunen zu regeln, wohl aber findet es einen Maßstab zur Verteilung der bundesweiten Mittel auf die 16 Länder. Dieser Maßstab setzt sich zusammen aus der Einwohnerzahl, der Arbeitslosenquote und den Kassenkrediten. Da dieser Maßstab offensichtlich der Intention des Bundesgesetzgebers entspricht, wäre es sachdienlich, diesen auch landesintern anzuwenden. Die drei notwendigen Variablen liegen statistisch messbar für alle Kommunen vor. Auch strukturell unterschiedliche Niveaus zwischen den Ländern z.B. hinsichtlich der Arbeitslosenquote und der Höhe der Kassenkredite mindern nicht die landesinterne Validität, da es sich hier um sogenannte „fixed effects“ handelt und die landesinternen Relationen erhalten bleiben. Gleichwohl stellt auch dieser Maßstab einen politisch begründeten Kompromiss dar und basiert nicht vollständig auf Variablen der Finanzschwäche (Einwohnerzahl).

Über diese vier Varianten der Bestimmung von Finanzschwäche hinaus, nennt die Verwaltungsvereinbarung zu Kapitel 2 KInvFG noch drei weitere denkbare Maßstäbe. Deren Vorteil besteht darin, dass sie quasi automatisch negativ auf die Investitionskraft wirken. Nachteile liegen hingegen dergestalt vor, dass alle drei Maßstäbe nicht vollständig exogen bestimmt werden und normative Setzungen des Gesetzgebers erfordern.

Die Heranziehung des Kriteriums der Teilnahme an einem landesrechtlichen Hilfs- oder Haushaltssicherungsprogramm stieß in NRW auf folgendes Problem. Zwar erfasst die Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen tatsächlich definitionsgemäß nur finanzschwache Kommunen (obgleich deren Bestimmung strittig war). Allerdings grenzt die Vorgabe, dass es sich dabei um überschuldete bzw. von Überschuldung bedrohte Gemeinden handeln muss, den Kreis der Teilnehmer extrem stark ein. Nur etwa 16 Prozent aller nordrhein-westfälischen Gemeinden nehmen pflichtig oder freiwillig am Stärkungspakt teil. Kreise sind per se ausgeschlossen. Es stellt sich also die Frage, ob und ggf. welche weiteren Kommunen an den Mitteln des KInvFG teilhaben sollten.

Prinzipiell denkbar ist auch die Heranziehung des Haushaltsstatus einer Kommune zur Bestimmung von Finanzschwäche. Die Gemeindeordnung NRW kennt sieben Stufen des Haushaltsstatus. Ab Stufe 4 befinden sich die Kommunen in einem Haushaltssicherungsprogramm (HSK genehmigt). Rund die Hälfte der NRW Kommunen war in den vergangenen Jahren hiervon betroffen. Darüber hinaus gibt es allerdings auch noch den Status nicht genehmigter HSKs bzw. HSPs. Es wäre also festzulegen, ab welcher Stufe das Attribut finanzschwach angemessen ist (bereits ab Stufe 4 oder erst ab Stufe 6). Überdies ist das Handeln der Kommunalaufsicht (und damit auch die Festlegung des jeweiligen Haushaltsstatus einer Kommune) - insbesondere auf Ebene der unteren Aufsichtsbehörden - nicht einheitlich.¹⁴

¹³ Vgl. Sandra Fendrich, Jens Pothmann und Agathe Tabel. Monitor Hilfen zur Erziehung 2016, akjstat, Dortmund.

¹⁴ Vgl. Falk Ebinger, René Geißler, Friederike-Sophie Niemann, Christian Person, Steffen Zabler: Die kommunale Finanzaufsicht Strukturen, Rationalitäten und Umsetzung im Ländervergleich. Analysen und Konzepte Nr. 1/2017.

Der Bestand der Kassenkredite gilt üblicherweise als Maßstab einer Haushaltskrise. Die Korrelation zu einer Finanzschwäche ist jedoch nicht vollständig gegeben, denn neben unbestreitbaren strukturellen Bestimmungsgründen stehen die Kassenkredite auch in Abhängigkeit der lokalen Haushaltspolitik. Die Verbuchung von Haushaltsdefiziten sowie von Kassenkrediten lässt den Kommunen finanzstatistisch buchhalterische Spielräume, die lokal unterschiedlich genutzt werden. Überdies wäre auch hier wiederum die Setzung eines Schwellenbetrags an pro-Einwohner-Kassenkrediten notwendig, was fachlich und politisch schwierig ist.

6. Vorschlag der Landesregierung NRW zur landesinternen Verteilung der Finanzhilfen (Drs. 17/750)

Zugang zu den vom Bund für die nordrhein-westfälischen Kommunen bereitgestellten Fördermitteln erhalten die Kommunen, welche in zumindest einem der Jahre 2015 bis 2017 Schlüsselzuweisungen nach den jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetzen erhalten haben.

Die Verteilung auf diese Gruppe von Kommunen erfolgt über einen Schlüssel, der sich aus zwei Variablen zusammensetzt:

1. zu 60%: Anteil der Schlüsselzuweisungen der Kommune an den gesamten Schlüsselzuweisungen der Jahre 2013-2017 aller betroffenen Kommunen
2. zu 40%: Anteil der Schul- bzw. Bildungspauschalen der Kommune an den gesamten Schul- bzw. Bildungspauschalen des Jahres 2017 aller betroffenen Kommunen

Die jeweiligen Mittel werden über Förderbudgets für Investitionen in die im Bundesgesetz festgelegten Förderzwecke zur Verfügung gestellt. Der bundesgesetzlich vorgegebene Eigenanteil von mindestens 10% der förderfähigen Kosten kann durch die Kommune aus Mitteln des Landesförderprogramms „Gute Schule 2020“ erbracht werden.

7. Bewertung des Verteilungsweges

Das Zugangskriterium ist recht weit definiert. Lediglich ein Fünftel der 396 Gemeinden waren in den Jahren 2015 bis 2017 abundant und bleiben somit bei der Verteilung der Fördermittel außen vor. Damit fokussiert das Zugangskriterium nicht auf finanzschwache Kommunen, sondern schließt lediglich dauerhaft sehr finanzstarke Kommunen aus, denn es ist sachlich nicht eingängig, dass über 80 Prozent aller Gemeinden NRWs als finanzschwach gelten. Im Vergleich zur Verteilung der Mittel nach Kapitel 1 KInvFG ist dies allerdings immerhin eine etwas stärkere Fokussierung, da dazumal der relevante Zeitraum noch größer war (Fördermittel bekommen alle Gemeinden und Kreise, die in mindestens einem der Jahre von 2011 bis 2015 Schlüsselzuweisungen erhalten haben).

Positiv ist anzuführen, dass der Verteilungsschlüssel auf zwei Variablen beruht. Dies kann dessen Validität stärken, da Verzerrungen einer Variablen gemindert werden und insgesamt das sachliche Fundament breiter ist. Dem stehen die Komplexität der Berechnung, die geringere Transparenz sowie die Auswahl und Gewichtung der integrierten Variablen entgegen. Letztere Punkte sind anfällig für normative Setzungen.

Die 60/40 Aufteilung der Variablen wird nicht begründet. Zudem bleibt unklar, welche Gruppe sich hinter dem Begriff „alle betroffene Kommunen“ verbirgt. Anzunehmen ist, dass damit die zugangsberechtigten Kommunen gemeint sind.

Das Verteilungskriterium der Schlüsselzuweisungen fokussiert zwar teilweise (Soziallastenansatz), aber nicht ausschließlich auf die Finanzschwäche von Kommunen. Auch wenn sie jeweils nicht besonders hoch gewichtet sind, hängen bspw. weder der Zentralitäts- noch der Flächenansatz mit kommunaler Finanzschwäche zusammen.

Die Verteilung anhand der Schul- bzw. Bildungspauschalen des GFG entspricht letztlich einer Verteilung nach Schülerzahlen der Kommunen. Diese Variable steht zwar in Bezug zum adressierten Politikfeld, nimmt jedoch ebenfalls keinen Bezug auf die etwaige Finanzschwäche einer Kommune.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der vorgeschlagene Verteilungsweg der Landesregierung der Intention des Bundes nur wenig entspricht. Eine Fokussierung der Fördermittel auf finanzschwache Kommunen ist kaum ersichtlich. Der Verteilungsweg bewirkt hingegen im Ergebnis eine Stärkung des GFG.

8. Antrag der SPD Fraktion (Drs. 17/82)

Die Verteilung der Mittel aus Kapitel 2 des KInvFG soll ebenso wie die Verteilung der Mittel aus Kapitel 1 des KInvFG anhand der Schlüsselzuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz erfolgen.

9. Bewertung des Verteilungsweges

Die Verteilung nach den Schlüsselzuweisungen des GFG ist wenig selektiv. Es erfolgt keine Fokussierung auf finanzschwache Kommunen, sondern es werden lediglich finanzstarke Kommunen ausgeschlossen. Der Antrag sagt nicht, welches GFG-Jahr Grundlage der Verteilung sein soll. Da der Kreis der abundanten Kommunen zwischen den Jahren variiert, kann der Ausschluss einer Kommune zufällig erfolgen. Mit Blick auf das Verteilungskriterium der Schlüsselzuweisungen gilt die gleiche Bewertung wie unter Punkt 7.

10. Vorschlag der Sachverständigen

Die Verteilung sollte auf Basis endogen nicht beeinflussbarer Variablen basieren, transparent sein und sowohl den Grad der Finanzschwäche einer Kommune berücksichtigen als auch einen Bezug zum Investitionsbereich Schulen aufweisen.

Die Sachverständigen schlagen vor, die Finanzhilfen anhand der Anzahl von Kindern und Jugendlichen im SGB-II-Bezug zu vergeben.

Zahl der Kinder und Jugendlichen in SGB II 2015-2017 einer Kommune /
Zahl der Kinder und Jugendlichen in SGB II aller betroffenen NRW Kommunen 2015-2017

SGB-II-Bezug ist ein amtlich erhobener Indikator, der für alle Kommunen jährlich vorliegt und durch die Gemeinden nicht beeinflusst werden kann. SGB-II-Bezug ist ein Maßstab sozialer Problemlagen, welcher verschiedene negative Konsequenzen für die kommunalen Haushalte (sowie die Stadtgesellschaft allgemein) zeitigt (vgl. auch die Ausführungen unter Punkt 5). Es erfolgt eine klare Fokussierung der Mittel auf sozial- bzw. finanzschwache Kommunen. Der Kinder- und Jugendarmutsindikator eignet sich zudem aus Sicht der Sachverständigen besser

als die gängige SGB-II-Quote, da mit ihm der Tatsache Rechnung getragen wird, dass gerade Kinder- und Jugendarmut zu besonders hohen Ausgabebedarfen innerhalb einer Kommune führt. In diesen Fällen sind nicht nur entsprechende Kosten der Unterkunft zu tragen, sondern häufig auch höhere Ausgaben im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. Die beschriebene Fokussierung ist in hohem Maße angemessen, denn in Kommunen mit hohen Kinder- und Jugendarmutsquoten ist die Relevanz guter schulischer Infrastruktur umso größer. Die Verteilung anhand der Kinderarmut steigert nicht allein die Chancengleichheit der Kinder und ist daher schon allein moralisch geboten. Auch volkswirtschaftlich versprechen Investitionen in Schulen in sozial belasteten Kommunen/ Quartieren die größten Grenzeffekte. Ein weiterer Vorteil ist, dass dieser Verteilungsweg eingängig und öffentlich leicht kommunizierbar ist. Um jährliche Volatilitäten zu mindern, wird der Indikator anhand der Dreijahresdurchschnitte berechnet.

Vor dem Hintergrund der Vorgaben des § 4 der VV zu Kapitel 2 KInvFG ist eine Adaption des Vorschlags notwendig, denn es dürfen lediglich maximal 85% der Kommunen begünstigt werden. Es ist, wie vorstehend geschildert, schwierig, die Finanzschwäche einer Kommune belastbar zu attestieren. Es ist im Vergleich weniger komplex, die Kommunen zu bestimmen, die nicht finanzschwach sind. Aus dem Kreise der begünstigten NRW-Kommunen werden daher jene ausgeschlossen, die nachhaltig abundant sind (Jahre 2015 bis 2017). Damit ist den Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung genüge getan. Innerhalb der relativ großen Gruppe begünstigter Kommunen erfolgt die Verteilung entsprechend der sozialen Problemlage. Die Fokussierung auf bestimmte Kommunen resultiert automatisch aus der Verteilung nach Kinder- und Jugendarmut. Die Vorgabe des § 4 Absatz 3 Satz 2 der Verwaltungsvereinbarung ist erfüllt. Schätzungsweise entfallen rund 70% der Mittel auf rund 30 Gemeinden.

11. Weiterführende Bemerkungen

Die kommunalen Finanzen bleiben in der Verantwortung des Landes. Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass der Bund Probleme im Bereich der kommunalen Finanzen wahrnimmt und bestehenden Krisen und Disparitäten stärker entgegentritt. Soweit bestehende Haushaltskrisen Resultat langjährig steigender Sozialausgaben sind, ist dies angemessen, da der Bund deren rechtliche Grundlagen weithin determiniert. Dies entlässt das Land NRW jedoch in keiner Weise aus seiner eigenen Verantwortung. Die Disparitäten der Investitionskraft sind eine Ableitung der allgemeinen Haushaltslage, die wiederum stark mit der wirtschaftlichen und sozialen Lage korreliert. Mit der strukturellen Einnahmeverbesserung der Kommunen ab 2018 sowie der stärkeren Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im föderalen Finanzausgleich ab 2020 sind wesentliche Schritte beschlossen. Das Land NRW muss diese Einnahmeverbesserungen, soweit es sich nicht schon um kommunale Steueranteile handelt, über das GFG angemessen verteilen.

Risiken bestehen auf absehbare Zeit auf der Ausgabenseite, insbesondere der Ausgabendynamik der Sozialausgaben. Verantwortung des Landes ist es, landesrechtlich bedingte Ausgabendynamiken zu mindern, auf Seiten des Bundes weiter auf dessen höhere Beteiligung an den KdU sowie auf rechtliche Klarstellungen hinzuwirken.¹⁵ Dies würde eine gezielte und systemgerechte Entlastung der Kommunen bewirken.

¹⁵ René Geißler, Friederike-Sophie Niemann: Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2015.

Aus politischer Sicht der Landesregierung ist es nachvollziehbar, den Kreis begünstigter Kommunen möglichst weit abzustecken. Dies entspricht jedoch nicht den adressierten Problemlagen und dem Gesetzesziel. Der Bund hat trotz einiger Änderungen im Detail der Verwaltungsvereinbarung wenig Einfluss auf die lokale Umsetzung des Gesetzes und Vergabe seiner Finanzhilfen. Die gegenwärtigen Unstimmigkeiten zwischen Bund und Ländern stärken nicht das Vertrauen des Bundes in die Sinnhaftigkeit und Effektivität solcher Finanzhilfen.

Die Landes- und Kommunalpolitik sollte sich des Umstandes bewusst sein, dass das KInvFG ein Entgegenkommen des Bundes zur Bewältigung von Problemlagen darstellt, die nicht in dessen eigentlichem Aufgabenbereich liegen. Eine ungenügende Umsetzung dieses Gesetzes kann daher den Bund dazu veranlassen, solcherlei Aktivitäten nicht fortzuführen.

12. Fazit

Die Bereitstellung von Finanzhilfen zur Förderung von Investitionen in die schulische Infrastruktur finanzschwacher Kommunen ist zu begrüßen. Die Definition der Gruppe begünstigter Kommunen ist schwierig, da „finanzschwach“ ein unbestimmter, mehrdimensionaler Begriff ist. Alle Verteilungsvarianten weisen Vor- und Nachteile auf. Unabhängig der sachlichen Validität wird jeder Verteilungsschlüssel Kritik von denjenigen Kommunen finden, die sich selbst als nicht angemessen berücksichtigt erachten. Aus politischen Gründen ist daher eine möglichst breite Streuung nachvollziehbar. Die Sachverständigen sprechen sich dafür aus, die Finanzhilfen auf die nicht abundanten Kommunen zu beschränken und innerhalb dieser Gruppe anhand der Quote von Kindern und Jugendlichen im SGB-II-Bezug auf die Kommunen verteilen. Dieser Vorschlag vereint die Aspekte Finanzschwäche und Bildung in einem Indikator. Sowohl die Varianten nach Drs. 17/750 und Drs. 17/82 sind aus unserer Sicht im Vergleich weniger geeignet.

Für ergänzende Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Friederike-Sophie Niemann

Dr. René Geißler