18. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss

Nur zur dienstlichen Verwendung

Stenografisches Protokoll
der 95. Sitzung

Haushaltsausschuss
Berlin, den 6. März 2017, 14.00 Uhr
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Raum 3.101
10557 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1

Vorsitz: Dr. Gesine Lötzsch, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Thema: Bessere Förderung von Investitionen, kommunale Bildungsinfrastruktur

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g)

BT-Drucksachen 18/11131, 18/11186

Hierzu wurde verteilt:
Ausschussdrucksachen 18(8)4193, zu18(8)4193 *(Anlage 1 und 2)*
(Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen)

Federführend:
Haushaltsausschuss

Mitberatend:
Innenausschuss
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

18. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss

Nur zur dienstlichen Verwendung

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:
Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:
Abg. Johannes Kahrs (SPD)
Abg. Dr. Gesine Lötzsch (DIE LINKE)
Abg. Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften

BT-Drucksachen 18/11135, 18/11185

Federführend:
Haushaltsausschuss

Mitberatend:
Innenausschuss
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
Ausschuss Digitale Agenda

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:
Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:
Abg. Johannes Kahrs (SPD)
Abg. Dr. Gesine Lötzsch (DIE LINKE)
Abg. Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Nur zur dienstlichen Verwendung

ÖH.

18. Wahlperiode

Deutscher Bundestag

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
Montag, 6. März 2017, 14:00 Uhr

CDU/CSU

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift
Berghegger Dr., André	
Brackmann, Norbert	
Brandl Dr., Reinhard	
Caesar, Cajus	
Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.	
Gröhler, Klaus-Dieter	
Heiderich, Helmut	
Hirte, Christian	
Hübinger, Anette	
Kalb, Bartholomäus	
Karl, Alois	
Klein, Volkmar	
Körber, Carsten	
Kruse, Rüdiger	
Mattfeldt, Andreas	
Radomski, Kerstin	
Rainer, Alois	
Rehberg, Eckhardt	

Nur zur dienstlichen Verwendung

öff.

18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
Montag, 6. März 2017, 14:00 Uhr

CDU/CSU

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift
Rief, Josef	
Schulte-Drüggelte, Bernhard	

Stellvertretende Mitglieder	**Unterschrift**
Brand, Michael	
Brinkhaus, Ralph	
Flosbach, Klaus-Peter	
Gebhart Dr., Thomas	
Güntzler, Fritz	
Holzenkamp, Franz-Josef	
Karliczek, Anja	
Kaufmann Dr., Stefan	
Krichbaum, Gunther	
Kudla, Bettina	
Lange, Ulrich	
Maag, Karin	
Magwas, Yvonne	
Michelbach Dr. h.c., Hans	
Schnieder, Patrick	

Nur zur dienstlichen Verwendung

18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
Montag, 6. März 2017, 14:00 Uhr

CDU/CSU

Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
Stefinger Dr., Wolfgang	
Straubinger, Max	
Stübgen, Michael	
Tillmann, Antje	
Weiß (Emmendingen), Peter	

SPD

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift
Barnett, Doris	
Evers-Meyer, Karin	
Gerster, Martin	
Gottschalck, Ulrike	
Hagedorn, Bettina	
Jurk, Thomas	
Kahrs, Johannes	
Krüger Dr., Hans-Ulrich	
Lemme, Steffen-Claudio	
Rohde, Dennis	

Nur zur dienstlichen Verwendung

Öff

18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
Montag, 6. März 2017, 14:00 Uhr

SPD

Ordentliche Mitglieder	**Unterschrift**
Schulz (Spandau), Swen	S-Sea
Schurer, Ewald	
Steffen, Sonja	

Stellvertretende Mitglieder	**Unterschrift**
Arndt-Brauer, Ingrid	
Binding (Heidelberg), Lothar	
Blienert, Burkhard	
Ehrmann, Siegmund	
Freese, Ulrich	
Hakverdi, Metin	
Lotze, Hiltrud	
Mast, Katja	
Petry, Christian	
Schiefner, Udo	
Schneider (Erfurt), Carsten	
Weber, Gabi	
Wiese, Dirk	

Nur zur dienstlichen Verwendung

öff.

18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
Montag, 6. März 2017, 14:00 Uhr

DIE LINKE.

Ordentliche Mitglieder	**Unterschrift**
Bluhm, Heidrun	
Claus, Roland	
Leutert, Michael	
Lötzsch Dr., Gesine	

Stellvertretende Mitglieder	**Unterschrift**
Bartsch Dr., Dietmar	
Behrens, Herbert	
Hunko, Andrej	
Kunert, Katrin	

BÜ90/GR

Ordentliche Mitglieder	**Unterschrift**
Deligöz, Ekin	
Hajduk, Anja	
Kindler, Sven-Christian	
Lindner Dr., Tobias	

Nur zur dienstlichen Verwendung

Oh

18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
Montag, 6. März 2017, 14:00 Uhr

BÜ90/GR

Stellvertretende Mitglieder	**Unterschrift**
Gehring, Kai	
Paus, Lisa	
Sarrazin, Manuel	
Schick Dr., Gerhard	

Nur zur dienstlichen Verwendung

18. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss

Anwesenheitsliste der Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse
zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 6. März 2017, 14:00 Uhr
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) und zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135)
Thema: Bessere Förderung von Investitionen, kommunale Bildungsinfrastruktur

Name (in Druckschrift)	**Fraktion**	**Ausschuss**	**Unterschrift**
Rosemarie Hein	LINKE	Finanzausschuss	
Schipanski, Tankred	CDU/CSU	"	
Daldrup, Bernhard	SPD	FinA	
Dr. Daniela De Ridder	SPD	Bildung, Forschung	
Rossmann	SPD	B:A.	
Özcan Mutlu	B90/G.	Bildung	
BENNING Sybille	CDU	Bildung Forschung	
Troost Axel	Linke	FinA	

Nur zur dienstlichen Verwendung

Haushaltsausschuss

Name (in Druckschrift)	Fraktion	Ausschuss	Unterschrift
Rebanus, Martin	SPD	Bildung + Forschung	[illegible]
Scho-Antwerpes Elet.	SPD	" "	[illegible]

Anwesenheitsliste der Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse
zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses
am 6. März 2017, 14:00 Uhr

Seite 2

Nur zur dienstlichen Verwendung

18. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss

Anwesenheitsliste der Sachverständigen
zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 6. März 2017, 14:00 Uhr
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) und
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften
(BT-Drs. 18/11135)

Thema: Bessere Förderung von Investitionen, kommunale Bildungsinfrastruktur

Sachverständige/r	Unterschrift
Prof. Dr. Thiess Büttner Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg	
MR BRH Joachim Romers Bundesrechnungshof	
Dr. Dieter Dohmen Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie	
Ansgar Klinger Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)	
Prof. Dr. Christian Waldhoff Humboldt-Universität zu Berlin	
Prof. Dr. Joachim Wieland Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer	
Dr. Jörg Zeuner KfW Bankengruppe	
Verena Göppert Deutscher Städtetag	
Prof. Dr. Hans-Günter Henneke Deutscher Landkreistag	
Uwe Zimmermann Deutscher Städte- und Gemeindebund	

Nur zur dienstlichen Verwendung

(Beginn: 14.00 Uhr)

Vorsitzende Dr. Gesine Lötzsch: Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Gäste! Ich eröffne die 95. Sitzung des Haushaltsausschusses.

Der Haushaltsausschuss hat in seiner 93. Sitzung einvernehmlich beschlossen, mehrere öffentliche Anhörungen zu zwei Gesetzentwürfen der Bundesregierung durchzuführen. Diese Sitzung ist davon die zweite Anhörung.

In den kommenden zwei Stunden wird es um das gehen, was im **einzigen Punkt der Tagesordnung** vorgesehen ist:

Thema: Bessere Förderung von Investitionen, kommunale Bildungsinfrastruktur.

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g)

BT-Drucksache 18/11131

verbundene Dokumente:
BT-Drucksache: 18/11186 Unterrichtung

Federführend:
Haushaltsausschuss

Mitberatend:
Innenausschuss
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:
Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:
Abg. Johannes Kahrs (SPD)
Abg. Dr. Gesine Lötzsch (DIE LINKE)
Abg. Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften

BT-Drucksache 18/11135

verbundene Dokumente:
BT-Drucksache: 18/11185 Unterrichtung

Federführend:
Haushaltsausschuss

Mitberatend:
Innenausschuss
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
Ausschuss Digitale Agenda

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:
Abg. Eckhardt Rehberg (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:
Abg. Johannes Kahrs (SPD)
Abg. Dr. Gesine Lötzsch (DIE LINKE)
Abg. Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Ich bedanke mich bei den Sachverständigen dafür, dass sie gekommen sind und dass sie schon vorab ihre Positionen schriftlich dargelegt haben.

Ich begrüße Herrn Thiess Büttner von der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Herrn Dieter Dohmen vom Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, Herrn Ansgar Klinger von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Herrn Joachim Romers vom Bundesrechnungshof, Herrn Christian Waldhoff von der Humboldt-Universität, Herrn Wieland von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und Herrn Zeuner von der

Nur zur dienstlichen Verwendung

KfW. Vom Deutschen Städtetag begrüße ich Frau Verena Göppert, vom Deutschen Landkreistag Herrn Henneke und Herrn Zimmermann vom Deutschen Städte- und Gemeindebund; Sie haben ja schon an der ersten Veranstaltung teilgenommen. Herzlich willkommen und vielen Dank für Ihre Teilnahme und natürlich auch für die schriftlichen Stellungnahmen, die ein wichtiger Beitrag für unsere Arbeit sind.

Ich begrüße auch die Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse. Ihnen ist ausdrücklich, sofern gewünscht, Fragerecht eingeräumt.

Für die Bundesregierung begrüße ich Staatssekretär Müller. Nachher wird höchstwahrscheinlich auch Staatssekretär Spahn wieder zu uns stoßen.

Vor Eintritt in die eigentliche Thematik noch ein paar Anmerkungen fürs Publikum: Es ist nicht erwünscht, dass Sie Fotos machen. Es sollte ausreichen, dass die Sitzung auf verschiedenen Wegen übertragen wird: Sie wird einmal live im Parlamentsfernsehen übertragen; verfolgt werden kann die Sitzung außerdem auf www.bundestag.de, über die App „Deutscher Bundestag“ auf Smartphones und Tablets oder im Smart-TV.

Der Stenografische Dienst des Deutschen Bundestages wird freundlicherweise ein Wortprotokoll anfertigen.

Die schriftlichen Stellungnahmen sind ausgelegt. Sie wurden zur Ausschussdrucksache 18(8)4193 zusammengefasst und dienen als Grundlage für Fragen. Da es schriftliche Stellungnahmen gibt, ist die Abgabe von Eingangsstatements nicht vorgesehen. Der Ausschuss tritt daher sofort in die erste Fragerunde ein.

Gemäß unserem Verfahren bei den Anhörungen gehen wir strikt nach der Größe der Fraktionen vor, also Union, SPD, Linke, Grüne. In jeder Runde hat jede Fraktion einmal das Fragerecht: entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder jeweils eine Frage an zwei Sachverständige. So werden wir das handhaben. Ich möchte Sie wie bei der vorangegangenen Sitzung auffordern, auch Fragen an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände zu richten.

Eckhardt Rehberg (CDU/CSU): Meine erste Frage geht an Herrn Professor Waldhoff. Der Begriff „finanzschwache Kommunen“ soll ja in den einzufügenden Artikel 104c Grundgesetz aufgenommen werden. Das wäre neu; diesen Begriff gibt es bisher im Grundgesetz nicht. Zugleich wäre Artikel 104c Grundgesetz in Verbindung mit dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz zu sehen. In den darin neu einzufügenden Paragrafen wird ja in § 10 der Begriff „finanzschwache Gemeinde und Gemeindeverbände“ bemüht und in § 11 ein Verteilungsmechanismus eingeführt, gemäß dem entsprechende vom Bund gewährte Mittel auf die Länder aufgeteilt werden. Der Verteilungsmechanismus basiert zu einem Drittel auf der Zahl der Einwohner, zu einem Drittel auf der Zahl der Arbeitslosen und zu einem Drittel auf der Höhe der Kassenkredite. Nach der entsprechenden Drittelgewichtung ergibt sich die prozentuale Verteilung.

Meine Frage an Sie, Herrn Professor Waldhoff, geht dahin: Welche Folgen kann die Einfügung des Begriffs „finanzschwache Kommunen“ - nach meiner Kenntnis gibt es ja keine Legaldefinition dafür; ich jedenfalls kenne sie nicht - bis hin zum Finanzausgleichssystem der Länder haben? Keiner wäre ja davor gefeit, dass mit Bezug auf Artikel 104c Grundgesetz in Verbindung mit §§ 10 und 11 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz möglicherweise in anderen Zusammenhängen geklagt werden kann.

Meine zweite Frage geht an Herrn Professor Thiess Büttner. Inwieweit bildet ein solcher Verteilungsmechanismus, der zum zweiten Mal festgeschrieben werden soll, obwohl Bund und Länder schon beim ersten Mal vereinbart hatten, dass dieser Vorgang einmalig ist - das war für das erste 3,5-Milliarden-Euro-Paket -, mit der Heranziehung der Kriterien Einwohner, Arbeitslose und Kassenkredite wirklich die Lage finanzschwacher Kommunen ab? Oder wäre es nicht sinnvoller, sich der Protokollerklärung des Freistaates Thüringen zu nähern?

(Roland Claus (DIE LINKE): Sehr gut!)

Ich kann sie gern zitieren:

Nur zur dienstlichen Verwendung

> Aus Sicht des Freistaats Thüringen ist der gewählte Verteilungsschlüssel für die zusätzlichen Mittel im Rahmen des Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ nicht sachgerecht. Insbesondere die Höhe der Kassenkredite ist kein sachgerechtes Kriterium für die Finanzschwäche der Kommunen. Die Berücksichtigung der Kassenkredite setzt Anreize für zusätzliche Kassenkreditaufnahmen und benachteiligt Länder und Kommunen mit einer nachhaltigen und langfristig stabilen Haushaltsführung.

Ich glaube, das haben auch Sie, Professor Henneke, und auch Sie, Herr Professor Büttner, in Ihren Stellungnahmen beschrieben. - Weiter heißt es:

> Die Finanzschwäche könnte sachgerechter direkt über die Steuerkraft der Gemeinden abgebildet werden. Auch die Wirtschaftskraft und die Höhe der Sozialausgaben könnten als weitere geeignete Indikatoren berücksichtigt werden.

So weit das Zitat aus der Protokollnotiz. - Das waren jetzt meine beiden Fragen.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Waldhoff (Humboldt-Universität zu Berlin): Wenn ich meine grundsätzlichen Bedenken gegen die Einfügung des Artikels 104c ins Grundgesetz zurückstelle und mich darauf einlasse, dass es ihn gäbe, stellen sich in der Tat die Fragen: Was bedeutet „finanzschwache Gemeinden“? Wer regelt das? Mit welchem Inhalt wird das geregelt? - Ich würde sagen: Die im Artikelgesetz vorgesehene Einfügung der §§ 10 und 11 in das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz ist schlichtweg ungeeignet, das Ziel zu erreichen; denn von den drei Kriterien ist allenfalls ein Kriterium überhaupt brauchbar.

Die Einwohnerzahl kann ja schlechterdings nichts über Finanzstärke oder Finanzschwäche aussagen. Das ist ja ein feststehendes Faktum; das sagt überhaupt nichts darüber aus, ob jemand finanzstark oder finanzschwach ist. Das führt sogar zu widersprüchlichen Ergebnissen. Nehmen Sie einmal ein einwohnerstarkes, aber auch finanzstarkes Flächenland, das entsprechende Zuweisungen erhält, aber nur wenige finanzschwache Gemeinden hat. Dann würden relativ umfangreiche Mittel den finanzschwachen Gemeinden ausgekehrt werden müssen. Die Disparitäten zu finanzschwachen Gemeinden in Flächenländern, die nicht so viele Einwohner haben oder die wirklich finanzschwach sind, würden noch größer. Es würde also genau der gegenteilige Effekt, der mit diesem Gesetz erreicht werden soll, eintreten.

Noch schlimmer ist das Abstellen auf Kassenkredite; denn diese sind zum Teil rechtswidrig. Man stellt also auf ein rechtswidriges Kriterium ab. Vor allen Dingen in Nordrhein-Westfalen und in Abstufungen auch in Rheinland-Pfalz ist es so, dass die Gemeinden missbräuchlich allgemeine Haushaltskredite durch Kassenkredite ersetzen - zum Teil mit Billigung der Kommunalaufsicht, was es aber nicht rechtmäßiger macht. Ein teilweise rechtswidriger Zustand würde jetzt also als Indikator dafür genommen, welche Gemeinden finanzschwach sind und welche nicht.

Außerdem halte ich das Abstellen auf Kassenkredite für verfassungswidrig, weil die Stadtstaaten mangels kommunaler Ebene ja praktisch keine Kassenkredite haben. Diese würden vor dem Prüfungsmaßstab der föderalen Gleichbehandlung vermutlich in nicht zu rechtfertigender Weise benachteiligt werden.

Diese Kriterien sind also ungeeignet, und die Gefahr der Einfügung des Terminus „finanzschwache Gemeinden“ im Artikel 104c Grundgesetz selbst besteht darin, dass durch falsche Definitionen dem Missbrauch Tür und Tor geöffnet werden. Das ist nicht zielgenau. Das baut teilweise auf rechtswidrigen Indikatoren auf und führt schlicht in die falsche Richtung. Davon kann ich nur abraten.

Sachverständiger Prof. Dr. Thiess Büttner (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Ich teile die skeptische Sicht hinsichtlich

Nur zur dienstlichen Verwendung

der Regelung zur Finanzschwäche. In der Tat stellt sich die Frage, wie die Finanzschwäche operationalisiert werden kann. Auch aus finanzwissenschaftlicher Perspektive muss man feststellen, dass die drei Kriterien, die im Gesetz gewählt werden, nicht sachgerecht sind.

Zunächst teile ich die Einschätzung, dass das Kriterium der Einwohnerzahl nicht wirklich zielführend ist. Das entspräche einer Verteilung nach dem Gießkannenprinzip. Das Gesetz leitete seine Rechtfertigung ja gerade daraus ab, dass es eine Ungleichverteilung gibt.

Auch die Verteilung nach der Arbeitslosigkeit ist nicht sachgerecht; denn Arbeitslosigkeit ist ein sehr vielschichtiges Phänomen. Wenn man zum Beispiel das Ziel verfolgte, Soziallasten, die zum Teil bundesgesetzlich verursacht sind, durch den Indikator zu berücksichtigen, muss man sagen: Arbeitslosigkeit ist dafür vergleichsweise ungeeignet.

Ich sehe es genau wie Christian Waldhoff, dass das Kriterium Kassenkredite besonders problematisch ist. Zum einen versucht man ja im Finanzausgleichssystem generell, Geld möglichst nicht nach Ausgaben zu verteilen. Die Schuldenstände, die man jetzt beobachtet, sind aber im Prinzip Ausgaben aus der Vergangenheit. Nun würde man also einen Finanzausgleich gleichsam mit Blick in den Rückspiegel vornehmen. Man gibt das Geld dorthin, wo früher einmal Geld ausgegeben wurde. Das ist überhaupt nicht sachgerecht. Damit erreicht man systematisch weder finanzschwache Kommunen, noch bedient man damit Investitionsbedarfe.

Zum anderen bringt ein Finanzausgleich, der die Verteilung der Finanzmittel an Kassenkrediten ausrichtet, auch gravierende Probleme. Eine solche Verteilung ist außerordentlich problematisch, weil sie Fehlanreize auslöst. Wir haben es bei diesen Kassenverstärkungskrediten mit einem Bereich der Kommunalfinanzierung zu tun, in dem das Land im Rahmen der Kommunalaufsicht in der Verantwortung ist, eine solche Verschuldung zu gestatten oder nicht zu gestatten. Wenn man jetzt die Höhe der vergebenen Kassenkredite misst und dann das Geld danach verteilt, bestraft man quasi die Kommunen, die nicht auf Verschuldung gesetzt haben. Außerdem bestraft man die Länder, die von vornherein darauf gedrungen haben, ein Finanzierungsproblem gar nicht erst entstehen zu lassen. Man würde das Geld dorthin geben, wo es mit der Finanzierung offensichtlich nicht funktioniert, und zwar ohne eine Lösung zu erreichen. Auch das ist nicht sachgerecht.

Von daher ist nach diesen Kriterien eine Nachhaltigkeit finanzwissenschaftlich nicht gegeben.

Generell muss man sagen: Wenn man anfängt, Finanzmittel an Gebietskörperschaften zu verteilen, hat man grundsätzlich ein Informationsdefizit. Die Gebietskörperschaften kennen ihre eigene Haushaltslage besser als alle anderen Ebenen, die darüberliegen. Sie müssen also mühsam Informationen bereitstellen. Außerdem haben die Länder in Deutschland bereits umfangreiche Finanzausgleichssysteme, die durch die Kommunen, durch die Parlamente und auch durch die Verfassungsgerichte der Länder intensiv begleitet werden. Das ist ein Riesenapparat, mit dem man versucht, entsprechende Informationen bereitzustellen und Mittel sachgerecht zu verteilen.

Wenn man sich diesen Regeln annähern wollte, müsste man sagen: Das primäre Kriterium zur Mittelverteilung ist die Steuerkraft; das heißt das, was an Finanzmitteln eingenommen wird, wobei Unterschiede in Hebesätzen und Ähnlichem herausgerechnet werden. In manchen Bundesländern werden Finanzmittel auch nach den Soziallasten verteilt. Das ist in gewisser Hinsicht nachvollziehbar. Die Frage ist aber, wie man das so misst, dass nicht selbstverursachte Ausgaben akkommodiert werden, sondern tatsächlich objektive Bedarfe ermittelt werden. Man könnte da ansetzen und möglicherweise Informationsprobleme, die man an anderer Stelle hat, so lösen, weil man die Sozialbedarfe halbwegs genau durch Fallpauschalen ermitteln kann.

Vorsitzende Dr. Gesine Lötzsch: Herr Waldhoff, Herr Rehberg hat das Gefühl, Sie haben seine Frage nicht beantwortet. Er möchte sie gerne präzisieren.

Nur zur dienstlichen Verwendung

Eckhardt Rehberg (CDU/CSU): Ich hatte eigentlich nach den rechtlichen Folgen gefragt. Im vorgesehenen Artikel 104c Grundgesetz taucht der Terminus technicus „finanzschwache Kommunen“ auf. Dieser Begriff ist neu und wäre damit zum ersten Mal im Grundgesetz. Er findet sich dann auch in den vorgesehenen §§ 10 und 11 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz. Was hat das für Folgen, wenn ich mit dem Begriff „finanzschwache Kommunen“ in der Zukunft operiere? Ich habe eine Definition, und ich habe einen Verteilungsmaßstab. Meine Frage ist: Welche Folgen hat das noch darüber hinaus, also nicht nur in dem Kontext etwa der Schulsanierung? Das ist meine Frage gewesen.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Waldhoff (Humboldt-Universität zu Berlin): Es ist nicht auszuschließen, dass sich ein Begriff verselbstständigt, der der Finanzverfassung des Grundgesetzes bisher fremd ist. Die Gemeinden sind ja in der Finanzverfassung mediatisiert. Das wäre ein mögliches Einfallstor dafür, dass die Kommunen, nach ihrer Finanzkraft bewertet, plötzlich insgesamt als neue Größe im Finanzausgleich aufscheinen könnten. Da muss man sich fragen: Ist das gewollt, oder ist das nicht gewollt? - Das würde zumindest die Systematik sprengen. Davor möchte ich warnen.

Das wäre so ähnlich, als wenn man durch die Einfügung des Artikels 104c in das Grundgesetz einen Ausnahmetatbestand schaffen würde, weil das berechtigte Anliegen, die darniederliegende Bildungsinfrastruktur zu sanieren, dadurch vielleicht gelöst oder abgemildert werden könnte, dann aber kaum Grenzen für weitere Wünsche nach ähnlichen Instrumentarien da wären. So würde ich das sehen und entsprechend auch den Begriff „finanzschwache Kommunen“ beurteilen.

Wenn dieser Begriff erst einmal in der Finanzverfassung steht, besteht die Gefahr, dass er zum Ansatzpunkt für zahlreiche Verteilungsfragen, die bisher anders und besser gelöst wurden, wird. Insofern ist es unglücklich, diesen Begriff auf Verfassungsebene als unbestimmten Begriff zu normieren. Wenn man ihn auf Verfassungsebene konkretisieren wollte, würde man vermutlich den Rahmen der Verfassung sprengen. Dass die einfachgesetzliche Umsetzung schiefgehen kann, zeigen die Entwürfe für § 10 und § 11 des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes.

Swen Schulz (Spandau) (SPD): Aus Sicht der SPD-Fraktion gehen die Gesetzentwürfe in die richtige Richtung. Wir wollen die kommunale Bildungsinfrastruktur vonseiten des Bundes besser fördern. Aber wir müssen uns natürlich Gedanken darüber machen, wie wir dieses Instrument optimal ausgestalten. Dazu habe ich zum Einstieg zwei Fragen an Professor Wieland.

Zunächst einmal: Der Kollege Rehberg hat ja schon eine interessante Diskussion über die Frage der Definition finanzschwacher Kommunen und die Frage des Verteilungsschlüssels angestoßen. Haben Sie eine verfassungsrechtliche Sicht darauf, ob das für die Zukunft trägt?

Meine zweite Frage: Der Artikel 104c Grundgesetz ist dadurch, dass es einen Bezug zu Artikel 104b Grundgesetz gibt, befristet und degressiv ausgestaltet. Wie schätzen Sie das verfassungsrechtlich ein?

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer): Ich sehe das weniger kritisch als meine beiden Vorredner. Ich denke, den Begriff der Finanzschwäche in die Finanzverfassung des Grundgesetzes einzuführen, ist nichts überragend Neues. Im Länderfinanzausgleich haben wir schon seit langem und ohne unlösbare Probleme eine Unterscheidung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern. Auch in jedem Bundesland gibt es ein Finanzausgleichsgesetz, in dem zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen unterschieden wird. Ich sehe nicht, dass man jetzt den verfassungsändernden Gesetzgeber davor warnen müsste, den Begriff der finanzschwachen Kommunen zu verwenden.

Natürlich kann man sagen: Theoretisch sauberer wäre eine Lösung, nach der die Länder so viel Geld bekommen, dass sie all ihre Kommunen so ausstatten können, dass sie nicht finanzschwach werden. Das ist aber ganz offensichtlich in vielen Jahrzehnten nicht gelungen, und die Probleme

Nur zur dienstlichen Verwendung

sind so drängend, dass meines Erachtens dringender Handlungsbedarf besteht. Das Vorgehen des verfassungsändernden Gesetzgebers scheint mir einleuchtend zu sein und auch aus verfassungsdogmatischer Sicht keine Probleme zu bereiten.

Die Frage ist eher: Was sind, wenn man jetzt den Begriff der finanzschwachen Kommune im einfachen Gesetz umsetzen will, die Maßstäbe? Dass man da auch auf die Einwohner abstellt, wenn man Summen berechnen will, scheint mir nicht fehlliegend zu sein. Wenn ich länderweit Beträge verteilen will, muss ich auf Einwohner abstellen. Auch im kommunalen Finanzausgleich spielt die Einwohnerzahl eine Rolle. Wer mehr Einwohner hat, braucht mehr Geld; das ist eine relativ banale Weisheit. Von daher wird man nicht ganz darauf verzichten können, auch eine Pro-Kopf-Berechnung vorzusehen.

Dass die Zahl der Arbeitslosen als Kriterium genommen wird, ist im Finanzausgleichsrecht auch nichts wirklich Neues. Das kennen wir aus vielen Finanzausgleichssystemen. Das ist aber nur - das muss man sagen - ein Indikator, und man muss dann prüfen: Trifft dieser Indikator wirklich? - Ich habe bisher noch keine Gründe gehört, warum man sagen sollte: Die Zahl der Arbeitslosen sagt überhaupt nichts darüber, ob eine Kommune finanzstark oder finanzschwach ist. - Eine Kommune mit einer hohen Zahl von Arbeitslosen hat sehr hohe Sozialausgaben und sehr niedrige Steuereinnahmen. Das liegt ja auf der Hand. Da hätte ich also keine Bedenken.

Hinsichtlich des Kriteriums Kassenkredite könnte ich mir vorstellen, dass es ein Problem bei den Stadtstaaten gibt; denn für die Stadtstaaten wäre das das falsche Kriterium. Man müsste möglicherweise eine Sonderregelung für Stadtstaaten treffen, um dem bundesstaatlichen Gleichbehandlungsgebot zu genügen.

Zur zweiten Frage, die Sie zur befristeten und degressiven Ausgestaltung gestellt haben: Ehrlich gesagt habe ich nie verstanden, warum der verfassungsändernde Gesetzgeber sich hier gewissermaßen selbst die Hände bindet und sagt: Mag die Not auch noch so groß sein und mag der Bund auch genügend Geld haben, eine unbefristete und in gleicher Form gewährte Hilfe würde die Verfassung verletzen. - Meines Erachtens wäre es viel sinnvoller, in der Verfassung auf diese einschränkenden Merkmale zu verzichten und es dem politischen Prozess zu überlassen, ob man die Regelung degressiv ausgestaltet oder befristet. Der Finanzbedarf, den man befriedigen will, ist doch entscheidend. Wenn man das Gefühl hat, der Bedarf ist unbefristet, dann sollte man auch unbefristet Geld geben können. Wenn man das Gefühl hat, die Summe muss gleichbleibend sein, dann sollte die Hilfe nicht degressiv ausgestaltet sein.

Ich kann Ihnen aus meiner politikberatenden Praxis berichten, dass ich sehr häufig gefragt werde: Warum steht im Gesetz, dass die Hilfe befristet und degressiv ist? Wir brauchen doch dauerhaft Geld. Gibt es nicht Möglichkeiten, diese Regel zu umgehen? - Es sollte nicht Sinn einer Verfassungsänderung sein, gewissermaßen den Anstoß dafür zu geben, dass man sich hinterher in der Praxis überlegen muss: Wie kommt man zu Ergebnissen, die den Bedürfnissen in der Praxis gerecht werden?

Das sind grundsätzliche Bedenken gegen diese Einschränkung, hinter der ja die Überlegung steht: Das ist eigentlich eine Ausnahme. Das sollte es eigentlich nicht geben. Das wollen wir nicht haben. - Meines Erachtens zeigt die Staatspraxis, insbesondere seit der letzten Föderalismusreform, dass das ein frommer Wunsch ist, der sich sowieso nicht durchsetzen lässt. Von daher möchte ich Ihnen schon zu bedenken geben, sich zu überlegen, ob Sie daran festhalten wollen.

Roland Claus (DIE LINKE): Ich möchte zwei Fragen an Herrn Klinger von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft richten. Ich will aber zuvor eine Sorge äußern: Es ist die Sorge um eine Beschädigung der Ästhetik des Grundgesetzes. Sie ist an dieser Stelle virulent, aber auch an vielen anderen Stellen des großen Paketes, mit dem wir uns jetzt beschäftigen. Zu Beginn des Grundgesetzes sind die Artikel in einer so schönen Sprache formuliert, zum Ende hin werden die Formulierungen der Artikel jedoch Stück für

Nur zur dienstlichen Verwendung

Stück bürokratischer. Daran hat die Föderalismuskommission einen Anteil. Aber jetzt machen wir als Abgeordnete uns selbst mitschuldig. Das muss man verantworten können. Deshalb will ich schon einmal sagen: Wir werden im federführenden Ausschuss jedes Wort noch einmal gemäß dem alten Theatergrundsatz „Was gestrichen ist, kann nicht durchfallen“ auf den Prüfstand stellen, um zu sehen, ob es wirklich notwendig ist, eine solch bürokratisch-gestelzte Sprache in das so schön beginnende Grundgesetz einzuführen.

Nun komme ich zu meinen zwei Fragen. Dass die GEW wie eine Mehrheit im Bundestag nicht für das Kooperationsverbot in der Bildung steht, ist bekannt. Man merkt Ihrer Stellungnahme auch das Ringen an. Sie schreiben, dass jede Einflussmöglichkeit des Bundes bei Bildungsinvestitionen zu befürworten sei, wenn denn eine tatsächliche Veränderung auch spürbar werde. Ich möchte Sie in diesem Zusammenhang fragen: Was hat Sie zu dieser Einschätzung bewogen? Wo sehen Sie bei der vorgesehenen Grundgesetzänderung in Artikel 104b und 104c Fortschritte? Wo sehen Sie Probleme? Verkürzt gefragt: Ist die Zustimmung zu dieser Grundgesetzänderung nicht ein zu hoher Preis für so wenig Veränderung beim Kooperationsverbot?

Die zweite Frage berührt die in Ihrer Stellungnahme anzutreffende Kritik an bzw. die Forderung nach Begutachtung von ÖPP-Vorhaben im Bereich der Bildungsinfrastruktur. Dieses Problem werden wir wieder haben, wenn wir über Verkehrsinfrastruktur reden. Können Sie hier Ihre grundsätzliche Position vortragen und sagen, was Sie kritisch sehen? Sie haben ja darauf verwiesen, dass Vertreterinnen und Vertreter der Gewerkschaft im Rahmen der sogenannten Fratzscher-Kommission auch aufgezeigt haben, wie alternativ Investitionen in Bildungsinfrastruktur möglich wären.

Sachverständiger Ansgar Klinger (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, GEW): Es ist richtig, dass wir um die Frage der Kooperation ringen; denn das Bildungswesen ist von der Unterfinanzierung besonders betroffen, auch und gerade im internationalen Vergleich. Wir müssen uns die Relationen einmal vor Augen halten, wenn es um die Finanzierung des Bildungswesens in Gänze geht: Der Bund bringt gerade einmal 10 Prozent des Bildungsbudgets auf, während die Kommunen knapp 16 Prozent aufbringen und die Hauptlast natürlich die Länder tragen. Dennoch steht in der politischen Diskussion häufig der Anteil des Bundes im Vordergrund.

Aus unserer Sicht ist es besonders relevant, die Akteure stärker einzubinden, die von einer Verbesserung im Bildungswesen besonders profitieren. Das ist in vielen Bereichen vor allem der Bund. Insofern begrüßen wir eine Ausweitung der Verantwortung des Bundes in Form von Finanzhilfen und auch der Möglichkeiten, darauf Einfluss zu nehmen. Wir müssen aber auch berücksichtigen, dass das strukturelle Problem der Unterfinanzierung der Kommunen als Träger der Kindertageseinrichtungen, der Schulen und Volkshochschulen durch Bundeszuweisungen nicht gelöst wird. In der Summe 3,5 Milliarden Euro, verteilt auf drei Jahre, sind zwar positiv zu sehen und zu würdigen. Aber der Sanierungsrückstau allein im Bereich des kommunalen Schulwesens beträgt mittlerweile 34 Milliarden Euro. Wir gehen davon aus, dass dieser Rückstau, wenn sich die Finanzierungsgrundlagen nicht ändern, in drei Jahren noch größer sein wird.

Im Prinzip brauchen wir also eine dauerhafte Lösung, die die Kommunen in die Lage versetzt, ihre Aufgaben zu erfüllen. Diese dauerhafte Lösung besteht in einer Erhöhung des Steueraufkommens, etwa durch eine Erhöhung der Steuern auf große Einkommen und Vermögen, oder mit Blick auf die Kommunen in der Entwicklung der Gewerbesteuer hin zu einer Gemeindewirtschaftsteuer, die auch die Selbstständigen und die Honorarbeschäftigten mit einbezieht. Wir müssen also schauen, wie hier eine dauerhafte Verbesserung der Finanzierungsgrundlage möglich ist.

Ich möchte noch eine Zahl nennen, die sozusagen der Auslöser für die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen ist. Nach den Zahlen des Statistischen Bundesamtes beträgt der sogenannte Nettoverschleiß, der sich ergibt, wenn wir von den Bruttoinvestitionen die dauerhafte Wertminderung im kommunalen Anlagevermögen abziehen, für die Jahre 2003 bis 2015 mittlerweile

Nur zur dienstlichen Verwendung

61 Milliarden Euro. Auch das ist ein Grund, warum hier ein enormer Investitionsstau vorliegt und warum wir hier dauerhafte, tragfähige Lösungen brauchen.

Sie haben die ÖPPs angesprochen. Als Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft lehnen wir diese öffentlich-privaten Partnerschaften aufgrund der vielen Erfahrungen, die wir damit gemacht haben, ab. Auch der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe haben darüber berichtet. Es gibt dazu viele Beispiele, unter anderem im Landkreis Offenbach. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die öffentliche Hand am Ende mehr bezahlt, als wenn sie ein Projekt selbst organisiert. Das liegt daran, dass bei diesen sogenannten Partnerschaften die privaten Unternehmen neben den Kosten auch Gewinne kalkulieren. Sie haben in der Regel höhere Fremdfinanzierungskosten. Das ließe sich reduzieren, wenn man eine sogenannte Forfaitierung mit Einredeverzicht vornähme, hätte aber die Folge, dass Risiken auf die öffentliche Hand übertragen werden.

Ein weiterer Grund für höhere Aufwendungen ist die Beteiligung von Steuerberatern, Anlageberatern, Projektentwicklern usw. Es handelt sich häufig um lang laufende Verträge, und im Rahmen dieser langen Fristen sind oft Nachverhandlungen nötig. Diese Nachverhandlungen werden erforderlich, weil zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses Risiken noch nicht feststanden. In der Regel sind die Verträge so formuliert, dass die öffentliche Hand am kürzeren Hebel sitzt.

Im Übrigen haben wir auch hier eine Form der Entdemokratisierung, weil die umfangreichen Vertragswerke häufig intransparent bleiben. Die kommunalen Parlamente haben keinen Einblick in die Vertragsgestaltung und in die Kontrolle. - So weit meine Ausführungen.

Ekin Deligöz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe zwei Fragen. Meine erste Frage richtet sich an Herrn Dohmen. Herr Dohmen, wir reden hier gerade sehr viel über die Wirkungen des Gesetzes. Eine der Wirkungen sollte sein, dass die Mittel, die fließen, zusätzlich investiert werden und nicht bestehende Leistungen ersetzen und als Substitution dienen. Können Sie ausführen, ob das sichergestellt werden kann und, wenn ja, wie oder ob Sie da gewisse Gefahren sehen?

Die zweite Frage geht an Herrn Romers vom Bundesrechnungshof. Sie haben, Herr Romers, in Ihrer Stellungnahme die Mitwirkungsrechte des Bundes bei den Länderprogrammen kritisiert und gesagt, die Kontrollmöglichkeiten seien eingeschränkt - sie seien im ersten Referentenentwurf besser geregelt gewesen und inzwischen abgeschwächt worden -, und dies bringe Gefahren mit sich. Könnten Sie uns erläutern, welche Konsequenzen das in Bezug auf Ihre Prüfungsrechte hätte?

Sachverständiger Dr. Dieter Dohmen (Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie): Zusätzlichkeit ist in der politischen Praxis extrem schwierig durchzusetzen. Man könnte natürlich sagen: Wir gucken auf die Ausgabenniveaus heute, sehen uns die demografische Entwicklung an und setzen diese in Relation dazu. De facto ist es so - das muss man nüchtern sagen -: Ein guter Haushälter wäre kein guter Haushälter, wenn er nicht in der Lage wäre, die Zahlen so darzustellen, dass es aussieht, als ob die Mittel zusätzlich investiert worden wären.

In der Praxis sehen wir viele Beispiele dafür - zum Teil im Bereich der Umstellung des BAföG auf die reine Bundesfinanzierung, im Bereich der Kitas und in anderen Bereichen -, dass es nicht so einfach ist, hier eine Regelung zu finden. Sie werden eine Mischung finden müssen, damit die Regelung einerseits einfach ist - das bedeutet, man muss die Ausgaben, die demografische Entwicklung und Veränderungen im Bildungssystem berücksichtigen - und andererseits pragmatisch, also nicht überbordend. Hier besteht ein Risiko. Sie müssen es im Detail prüfen, also die Entwicklungen in den einzelnen Bildungsbereichen sehr genau konkretisieren.

Ein wichtiger Punkt in diesem Kontext ist in meinen Augen, dass wir im Moment generell unzureichend in Bildung investieren. Man kann über Zahlen streiten; aber ich glaube, es ist eindeutig, dass Investitionen im Bereich von mehreren Hundert Milliarden Euro ausgeblieben sind. Das

Nur zur dienstlichen Verwendung

grundlegende Problem ist, dass das Unterlassen von Investitionen auch und gerade im Bildungsbereich - hier auch im Bereich der Sanierung - dazu führt, dass es zu höheren Folgekosten kommt. Das heißt, hier besteht eine dringliche Notwendigkeit, von Bundesseite aktiv zu werden. Nach meiner Einschätzung gibt es keinen Bereich, in dem die Schieflage so eklatant ist wie hier, was die Finanzierungsverantwortung auf der einen Seite, die Zuständigkeit auf der anderen Seite und zu guter Letzt die fiskalischen Erträge anbelangt, die aus entsprechenden Investitionen resultieren würden.

Sachverständiger Joachim Romers (Bundesrechnungshof): In der Tat sehen wir die in der jetzigen Fassung des Entwurfs formulierten Beteiligungsrechte des Bundes als kritisch an, und zwar vor dem Hintergrund, dass wir es - ich glaube, das ist einvernehmlich - mit einem Systembruch zu tun haben, der den Mechanismus, den die Zusammenführung von Finanzverantwortung und Aufgabenverantwortung auslöst, nämlich mit dem Geld der eigenen Gebietskörperschaft möglichst verantwortungsvoll und zielgerecht umzugehen, in gewisser Weise aushebelt. Wir haben gesagt, dass es vor diesem Hintergrund erst recht darauf ankommt, entsprechende Mechanismen zu schaffen, um diese Problematik so weit wie möglich kompensieren zu können.

Der Bund - ich glaube, das ist klar - bleibt auch im Falle eines solchen Systembruchs in der Verantwortung für den wirtschaftlichen Einsatz der Mittel, er bleibt in der Verantwortung für die Erreichung der gesamtgesellschaftlichen Ziele; das ist seine Aufgabe. Deswegen muss er die Möglichkeit haben, diese Ziele zu konkretisieren, das bedeutet, konkrete Hinweise und Vorgaben zur Operationalisierung dieser Zielsetzung zu geben. Er muss auch die Möglichkeit haben, die Umsetzung der Maßnahmen kritisch zu hinterfragen, um gegebenenfalls Fehlentwicklungen entgegentreten zu können.

Wie gesagt, im Referentenentwurf zu diesem Paket waren durchaus entsprechende Regelungen enthalten. Der Referentenentwurf des Bundesfinanzministeriums sah entsprechende Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten vor, die analog zur Bundesauftragsverwaltung nach Artikel 85 GG gestaltet waren. Diese Möglichkeiten des Bundes sind weitgehend entfallen. Er muss sich demnach im Grunde darauf beschränken, in Abstimmung mit den Ländern Grundzüge der Programme zu entwickeln und mit den Ländern zu vereinbaren, welche Informationen sie bereitstellen. Der Bund hat damit keine Möglichkeiten mehr, den Dingen aktiv nachzugehen, dafür zu sorgen, dass die gesamtgesellschaftlichen Ziele erreicht werden. Das halten wir für unzureichend.

Vielleicht noch ein Wort zu den Prüfungsrechten. Ich habe es so verstanden, dass sie Gegenstand einer eigenen Anhörung am 20. März sein werden. In der Tat: Auch in diesem Fall hat es konkrete Auswirkungen auf unsere Prüfrechte; denn sie knüpfen ja an die aktiven Zuständigkeiten und Möglichkeiten des Bundes an. Das lässt sich leicht erklären: Wenn wir keinen Ansprechpartner in der Exekutive haben und Sie als Parlament keinen Ansprechpartner in der Exekutive haben, dem man sagen kann: „Hier müssen Dinge geändert werden, hier muss nachgesteuert werden“, dann laufen die Prüfrechte weitgehend ins Leere.

Das wird an der Fassung von § 15 des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes, dem neuen Teil des Gesetzes, sehr deutlich, wo man im Grunde die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes ausdrücklich auf die engen Grenzen zurückführt, die das Bundesverfassungsgericht aufgrund der damaligen Rechtslage 2010 gezogen hat, nämlich darauf, nur anlassbezogen in den Kommunen zu prüfen, also in den Fällen, in denen es konkrete Verdachtsmomente gibt. Das sind Verdachtsmomente, die wir dann auf andere Weise erlangen müssen, und das ist ein sehr enger, aus unserer Sicht viel zu enger Kreis.

Eckhardt Rehberg (CDU/CSU): Ich will, an Herrn Wieland und Herrn Klinger gerichtet, drei Vorbemerkungen machen.

Erstens. Wir haben aktuell eine Steuerverteilung zwischen Ländern und Bund von 57 Prozent zu 43 Prozent und gehen ganz stramm auf 60 Prozent bei Ländern und Kommunen und 40 Prozent beim Bund zu.

Nur zur dienstlichen Verwendung

Zweitens. Es kann kein Zufall sein, dass 14 von 16 Ländern Überschüsse haben - eigentlich 15, der Freistaat Sachsen ist an der Stelle ein bisschen tricky - und kein einziges der Länder irgendetwas für die Kommunen macht oder ein Schulsanierungsprogramm auflegt, obwohl sie die Finanzverantwortung für ihre Kommunen haben.

Drittens. Ich möchte darauf hinweisen, dass das gesamte Kommunalinvestitionspaket nicht 3,5 Milliarden, sondern 7 Milliarden Euro umfasst und man schon mit Mitteln aus dem ersten Teil eine energetische Sanierung von Bildungsinfrastruktur hätte vornehmen können. Und wenn man schon dafür gesorgt hat, dass man im Klobecken 10 Prozent Wasser einspart, dann hätte man auch die Toilette sanieren können. Da geht es auch um eine energetische Einsparung. - Nur so viel als Vorbemerkung.

Ich habe an Herrn Henneke zwei Fragen. Die eine ist: Kann man sich auch einen anderen Mechanismus vorstellen? Kollege Claus hat die Änderungen des Grundgesetzes als unästhetisch bezeichnet. Könnte man also denselben Zweck über andere Wege erreichen, ohne also das Grundgesetz zu ändern?

Ich komme zur zweiten Frage, die ich Ihnen gerne stellen würde; Herr Romers hat schon einen Teil beantwortet. Wir waren beim ersten Paket und sind auch jetzt in der Kalamität, als Gesetzgeber Deutscher Bundestag zwar über das Gesetz, die Finanzhöhe und auch die Verteilung zu entscheiden, aber null Einfluss darauf zu haben, was die Länder mit dem Geld machen; das liegt völlig in der Zuständigkeit der Länder, ob finanzschwach oder nicht. Ich stelle Ihnen, Herr Professor Henneke, die Frage, ob man hier - das geht aus Ihrer Stellungnahme durchaus hervor - mit anderen Mechanismen, auf anderen Wegen Abhilfe schaffen könnte.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Deutscher Landkreistag e. V.): Ich glaube, das Dilemma ist deutlich geworden: Wenn man Investitionshilfen nach Artikel 104b GG geben will, dann nutzt man eigentlich - Herr Wieland hat das schon betont - ein Ausnahmeinstrument. Das ist kein Finanzausgleichsinstrument, sondern ein Instrument zur wirtschaftlichen Belebung. Artikel 104b sieht drei Zwecke vor. In Artikel 104c ist überhaupt nicht die Rede davon, dass wirtschaftspolitische Zielsetzungen verfolgt werden müssen.

Vor dem Hintergrund verstehe ich auch, dass der Bundesrechnungshof in seiner Stellungnahme sagt: Wenn die Förderung auf Länderebene geschieht - Länder und Kommunen investieren hauptsächlich -, aber der Bund die Steuerungskompetenz in der Wirtschaftspolitik hat, dann sollte der Bund die Verfolgung der Zielsetzung kontrollieren können. Es entspräche der inneren Logik, zu sagen: Wenn man Artikel 104b oder auch Artikel 104c als Instrument nutzt, dann ist damit eine Steuerungserwartung des Bundes verbunden. Das halte ich für zwingend. Ob man das aus Sicht der kommunalen Selbstverwaltung will, ist eine andere Frage. Aber es handelt sich hier um ein Steuerungsinstrument und nicht um ein Finanzierungsinstrument im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

Insofern würde ich Herrn Wieland deutlich widersprechen, der hier gesagt hat, dass es doch den Länderfinanzausgleich und den kommunalen Finanzausgleich gebe. Ja, im Länderfinanzausgleich und im kommunalen Finanzausgleich geht es um den Ausgleich von Steuerschwäche im System auf der Einnahmeseite. Aber hier geht es um Beteiligung auf der Ausgabenseite. Das ist etwas völlig anderes. Insofern hat man hier ein Instrument ausgesucht, das von der Logik her eigentlich nach sich zieht - ich würde die Schlussfolgerung nicht ziehen wollen -, was der Vertreter des Bundesrechnungshofes gesagt hat. Das muss man sich klarmachen.

Dazu gehört auch, dass der Bund, wenn er den Begriff Finanzschwäche verwendet, natürlich definieren will, wahrscheinlich auch definieren muss, was Finanzschwäche ist. Da geht es nicht nur um die Einwohner. Es stimmt auch nicht - das Problem wurde hier jetzt dreimal angesprochen -, dass die Stadtstaaten zu kurz kommen; denn in dem Gesetzentwurf steht, dass sogar die Kassenkredite der Länder einbezogen werden,

Nur zur dienstlichen Verwendung

damit die Stadtstaaten gerade nicht benachteiligt werden. Das macht den Verteilungsmechanismus besonders absurd.

Herr Rehberg, wenn man das will, was im Moment auf der Agenda steht - man gibt 3,5 Milliarden, um kommunale Not zu lindern -, dann hätte man, ohne für große Verwerfungen zu sorgen, die Möglichkeit, zu sagen: Wir erhöhen die Entflechtungsmittel, wie wir es im Bereich Wohnungsbau schon getan haben, um mehrere Milliarden Euro. - Es gab ja den Entflechtungstatbestand aus dem alten Artikel 91b GG, der abgeschafft wurde. Da ging es um Bildungsplanung, also hätten wir einen Bildungsbezug. Bei der letzten Verteilungsrunde zugunsten des sozialen Wohnungsbaus haben Sie den Verteilungsmechanismus auch nicht so belassen, wie wir ihn ursprünglich bei den Entflechtungsmitteln hatten, sondern Sie haben für das, was draufgekommen ist, den Königsteiner Schlüssel angewandt. Insofern kann man das machen, ohne dass es zu großen Verwerfungen kommt.

Wenn Sie mir ein Bild erlauben - ich komme vom Bauernhof -: Wenn Sie einen Bauernhof betreten, dann sehen Sie da ein großes Scheunentor. Dazwischen ist eine normale Haustür, und unten gibt es einen Durchschlupf für die Katze oder den Hund. Wenn Sie sagen, Sie wollen einmal 3,5 Milliarden Euro geben, dann reicht es, die Luke für die Katze aufzumachen; Sie müssen nicht die Haustür und erst recht nicht das Scheunentor aufmachen - und wenn Sie es tun, schaffen Sie eben die Problematik, die hier ganz deutlich geworden ist. Die Steuerungsmechanismen, die der Bund dann einfordert, fordert er zu Recht ein, weil das Instrumentarium des Artikels 104b eigentlich für etwas ganz anderes gedacht ist.

Wenn man jetzt Artikel 104c so implementiert, dann tut man das, um den Kommunen helfen - das Motiv würde ich anerkennen -; aber man überzieht mit der Anwendung dieses Instrumentariums. Ich habe eine große Befürchtung, was passiert, wenn Sie den Begriff „finanzschwache Kommunen“ verwenden. Solch einen Begriff gibt es bisher nicht. Finanzschwäche scheint ja eine Relation zwischen Finanzkraft, also finanzieller Ausstattung nach kommunalem Finanzausgleich, auf der einen Seite und Finanzbedarf auf der anderen Seite zu sein. Da sagt die Rechtsprechung der Länder und inzwischen auch des Bundesverfassungsgerichts, dass es einen Anspruch auf angemessene Finanzausstattung gibt. Insofern würde ich vor der Verwendung des Begriffs Finanzschwäche als verfassungsrechtlichem Begriff dringend warnen, selbst wenn man den Weg über den Artikel 104c beschreiten sollte, weil man damit im Grunde Ansprüche der Kommunen, die gegen die Länder gerichtet sind, im überkommenden Gefüge infrage stellen könnte, und das ist etwas, was sicherlich keiner von Ihnen will.

Bernhard Daldrup (SPD): Ich habe auch eine Frage an Herrn Henneke und eine weitere an Herrn Zimmermann. - Zunächst will ich mir aber die Bemerkung erlauben, dass jedenfalls die Kommunen mit hohen Kassenkreditbeständen im Regelfall auch nach anderen Kriterien die finanzschwachen sind. Die Kommunen, die Haushalte mit hohen Kassenkreditbeständen haben, die von der Kommunalaufsicht genehmigt sind, haben rechtmäßige Haushalte und keine rechtswidrigen, denn es ist die Aufgabe der Kommunalaufsicht, die Rechtmäßigkeit festzustellen. Es würde mich jedenfalls wundern, wenn das anders gesehen würde.

Es geht uns hier im Kern um die Frage, wie man eigentlich das Ausgleichsziel der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen besser erreichen kann. Sie machen einen Vorschlag, Herr Professor Henneke, der vorsieht, dass man sozusagen eine andere Verteilung der kommunalen Umsatzsteuer vornimmt. Meine Frage lautet zunächst einmal: Was sind denn eigentlich die anderen Kriterien, die Sie vorschlagen? Jetzt haben wir es bei der kommunalen Umsatzsteuer mit einem Ersatz für die damalige Gewerbekapitalsteuer zu tun, die wirtschaftskraftbezogen war. Wenn man es ausgleichsbezogen haben will, was sind dann die Kriterien, die Sie vorschlagen? Ob so etwas überhaupt umsetzungsfähig ist, ist fraglich; denn es braucht den Konsens von 16 Ländern - davon gehe ich jedenfalls aus. Ist dazu eigentlich eine Grundgesetzänderung erforderlich, und ist die Bundesauftragsverwaltung die

Nur zur dienstlichen Verwendung

bessere Alternative im Hinblick auf die Stärkung der kommunalen Finanzkraft?

Die zweite Frage ist eine ganz pragmatische. Da geht es nämlich um das Schulsanierungsprogramm. Hier wird seitens der Länder und auch der Kommunen vorgeschlagen, die Abwicklung zu strecken, und zwar nicht deswegen, weil man die Notwendigkeit nicht sieht, sondern weil die Umsetzung, Herr Zimmermann, im Zeitraum bis 2020 nicht zu organisieren ist. Wie sehen das die kommunalen Spitzenverbände?

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Deutscher Landkreistag e. V.): Herr Daldrup, wir haben im Verhältnis vom Bund zu den Kommunen ständig die Diskussion, wie man den Kommunen Geld geben kann. Die Diskussion dreht sich darum, dass das Geld nicht verteilungsgerecht, also belastungsorientiert an die Kommunen vergeben wird. Im Verhältnis vom Bund zu den Ländern gibt es diese Diskussion nicht. Warum nicht? Weil die Umsatzsteuer noch nie nach Wirtschaftskraft zwischen den Ländern verteilt wurde. Die Verteilung der Umsatzsteuer auf die Länder richtet sich zu drei Vierteln nach der Einwohnerzahl und zu einem Viertel nach der Steuerschwäche im Hinblick auf das örtliche Aufkommen. Deshalb funktioniert es so einigermaßen. Damit liegt die Finanzkraft der Länder Ostdeutschlands nicht bei 53 Prozent des Durchschnitts, sondern sie wird allein durch diesen Umsatzsteuerausgleich auf 94 Prozent und höher angehoben. Es wird künftig - nach dem, was wir in der Anhörung am 20. März zu besprechen haben - sogar zu einem vollständigen Ausgleich kommen.

In Bezug auf den kommunalen Bereich hat man - es ist richtig, was Sie gesagt haben - 1998 gesagt:

(Bernhard Daldrup (SPD): Auf Wunsch der Kommunen!)

Wir schaffen sozusagen rückwärtsbezogen einen Ersatz für die Gewerbekapitalsteuer. - Insofern kann man verstehen, dass man den Verteilungsschlüssel damals - er ist im Laufe der Zeit immer wieder verändert worden - auch an der Wirtschaftskraft orientiert hat. Der Verteilungsschlüssel nach Wirtschaftskraft führt aber dazu, dass mit jeder an sich guten Erhöhung der im Rahmen der unmittelbaren Kommunalfinanzierung verteilten Mittel - das ist jetzt mehrfach im Zuge des 5-Milliarden-Euro-Entlastungsprogramms geschehen; das hat sich von der Höhe der Gewerbekapitalsteuer abgekoppelt - die Spreizung zwischen den Kommunen zunimmt. Das ist etwas, was auf Dauer nicht richtig sein kann. Darauf habe ich versucht aufmerksam zu machen. Ich habe versucht, zu differenzieren, und gesagt: Das ist eine Dauerfragestellung, mit der wir uns befassen müssen.

Ich kann mir gut vorstellen, dass die Länder da mitmachen; denn im System des bisherigen Länderfinanzausgleichs, des künftigen Umsatzsteuerausgleichs wird ja die gemeindliche Steuerkraft - egal, wie verteilt wird - künftig zu 75 Prozent berücksichtigt und der Rest über Bundeszuweisungen ausgeglichen. Das heißt, im Länderverhältnis ist das künftig lösbar. Ich glaube, darin liegt eine Zukunftsfrage, die wir uns stellen müssen.

Für die Verteilung der 3,5 Milliarden Euro - ich denke, da wollen Sie den Verteilungsschlüssel zur Anwendung bringen, der zwischen Bund und Ländern ausgehandelt ist; da darf man sich nichts vormachen - habe ich den Weg mit den Entflechtungsmitteln vorgeschlagen. Man sorgt sozusagen für eine niederschwellige Verteilung, damit es nicht heißt, man wolle hier ein Projekt sabotieren oder auf die lange Bank schieben. Das wollen wir gar nicht. Insofern geht es um zwei verschiedene Fragestellungen.

Den Weg über einen neuen Artikel 104c GG halte ich für grundfalsch, den Weg über die Umsatzsteuerverteilung für goldrichtig und den Entflechtungsweg für einen Schleichweg, den man begehen kann, um die 3,5 Milliarden Euro sozusagen befriedet an den Mann zu bringen, wie es wohl der politischen Vereinbarung von Bund und Ländern vom 14. Oktober entspricht.

(Bernhard Daldrup (SPD): Das kommt aber nicht bei den Kommunen an!)

Nur zur dienstlichen Verwendung

Sachverständiger Uwe Zimmermann (Deutscher Städte- und Gemeindebund): Wir begrüßen die Zielsetzung des neuen Artikels 104c GG und auch die Überlegungen des Bundesrats, was die Zeitachse angeht. Es hat sich gezeigt, dass die Kommunen Zeit brauchen, um den Investitionsrückstand abzubauen. Das hat verschiedene Ursachen: Wir mussten unter anderem Personal einsparen; teilweise sind die Planungskapazitäten nicht vorhanden. Aber auch wenn man jetzt alle Aufträge vergeben würde, wären auf Unternehmerseite gewisse Zeiträume erforderlich, um die Dinge abarbeiten und investieren zu können. Wir haben im Übrigen auch die Erfahrung gemacht, dass wir teilweise Ausschreibungsverfahren durchführen müssen, die mehrere Monate oder über ein Jahr dauern. Alle diese Faktoren führen dazu, dass die Fördermittel, die ja schon vorhanden waren, bisher nicht im großen Umfang abgeflossen sind. Das ist allerdings kein Zeichen dafür, dass man die Mittel nicht brauchen würde. Man braucht einfach Zeit, um sie einsetzen und investieren zu können. Nur dann, wenn man nach Abrechnung des Jahres 2017 keine signifikante Entwicklung erkennen würde, würde ich davon sprechen, dass es tatsächlich ein Riesenproblem beim Abfließen der Investitionsmittel gibt. Aus Sicht der Städte, der Landkreise und der Gemeinden ist es richtig. die Zeitachse zu erweitern. Wir begrüßen diesen Vorschlag.

Dr. Rosemarie Hein (DIE LINKE): Ich habe zwei Fragen an Herrn Ansgar Klinger von der GEW. Die eine bezieht sich auf den Sanierungsstau insgesamt. Wir hatten ja vorhin so ein bisschen einen Disput, wer dafür zuständig ist, dass diese große Lücke entstanden ist. Da ich selbst viele Jahre sowohl auf Landesebene als auch auf kommunalpolitischer Ebene tätig war, habe ich ungefähr eine Ahnung, wie sie entstanden ist. Ich würde Sie gerne fragen: Worin sehen Sie denn die Ursachen für diesen Sanierungsstau, der ja immerhin um das Zehnfache höher ist als die Summe, die jetzt durch den Bund bereitgestellt werden soll? Diese Summe von 34 Milliarden Euro hat sich ja nicht irgendwer ausgedacht, sondern sie kommt von der KfW-Bankengruppe, also einem parteipolitisch sehr unverdächtigen Gremium.

Zur zweiten Frage, die ich Ihnen stellen möchte: Wenn wir über ÖPP sprechen, dann reden wir - auch in allen Stellungnahmen, die sich darauf beziehen - immer von den fiskalischen Auswirkungen, also darüber, wer wann warum was verdient und wer mehr zusetzt. Ich würde gerne mal einen Schritt weiter gehen und Sie fragen, ob Sie uns sagen können, welche bildungspolitischen Auswirkungen eine solche Festschreibung der ÖPP bei diesen Investitionen, den 3,5 Milliarden Euro, haben könnte, was wir da zu befürchten hätten.

Sachverständiger Ansgar Klinger (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, GEW): Was ist die Ursache für den Sanierungsstau im Bereich der Kommunen? Aus unserer Sicht ist das ganz eindeutig die Unterfinanzierung der Kommunen. Das ist auch ein Grund, warum nicht nur im Bereich der Schulen ein Sanierungsstau besteht, sondern im Bereich der kommunalen Infrastruktur in Gänze. Ich habe eben die Zahl zum sogenannten Nettoverschleiß genannt: Laut Statistischem Bundesamt sind es 61 Milliarden Euro, die sich innerhalb von 13 Jahren infolge von Steuerveränderungen angesammelt haben. Das ist sozusagen die ursachenadäquate Zuordnung.

Die Kommunen müssen in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben der Daseinsvorsorge angemessen zu verrichten. Ein Stichwort ist unter anderem von Herrn Zimmermann genannt worden, nämlich das Personal. Die Kommunen müssen erst einmal wieder das Personal aufbauen können, das erforderlich ist, um die Investitionen durchführen, sie planen und kontrollieren zu können. In den vergangenen zehn Jahren ist es mit den Steuerungsmodellen des New Public Management zu einem enormen Personalabbau gekommen, der sich jetzt als Investitionshindernis - wir haben es eben gehört - erweist.

Sie haben nach den fiskalischen und bildungspolitischen Auswirkungen von ÖPP gefragt. Über die fiskalischen Auswirkungen haben wir gesprochen; wir haben die Erfahrung, dass die öffentliche Hand am Ende mehr bezahlt. Zu den bildungspolitischen Auswirkungen zählt unter anderem, dass der demokratische Einfluss auf die

Nur zur dienstlichen Verwendung

Gestaltung des kommunalen Schulwesens reduziert wird, weil die privaten Betreiber über ihre Vertragsgestaltung keinen Einfluss zulassen, wodurch das, was die kommunalen Parlamente wünschen, nicht mehr in dem Maße umgesetzt wird.

Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich will als Vorwort ganz kurz sagen, dass wir von der Grünenfraktion diese Regelung grundsätzlich in der Tendenz wirklich sehr begrüßen. Ich möchte auf einen Teil der Stellungnahme von Dieter Dohmen Bezug nehmen, den wir hier als Experten in der Anhörung haben. Dort wird beschrieben, dass es einen ziemlich auffälligen Widerspruch zwischen unserer geltenden Verfassung und der politischen Praxis gibt, dass sich der Bund in den letzten Jahren, und zwar seitdem es das ausdrückliche Kooperationsverbot gibt, bei den Bildungsausgaben enorm engagiert hat. Ich finde diese Bemerkung, die ich hier dargelegt habe, als Hintergrund für unsere heutige Diskussion recht bedeutsam.

Meine Frage richtet sich jetzt, bezogen auf einen ganz spezifischen Umstand, an Sie, Herr Dohmen, und zwar was das schon diskutierte Kriterium der Finanzschwäche angeht. Es gibt ja einen vorgeschlagenen Katalog, aus dem hervorgeht, wie die Mittel den Ländern zugeteilt werden sollen. Aber es geht uns ja darum, dass die Mittel zielgerichtet bei den finanzschwachen Kommunen ankommen. Deswegen frage ich Sie: Halten Sie das vorgesehene Kriterium - Finanzschwäche als Verteilungsmerkmal - für ausreichend, oder könnten Sie sich auch zusätzliche soziale Kriterien vorstellen, um sicherzustellen, dass man die Kommunen und ihre Bildungsinstitutionen, um die es vorwiegend gehen muss, zielsicher erreicht, wenn man etwa an Brennpunktschulen denkt?

Die zweite Frage möchte ich an Herrn Wieland richten, und zwar zu dem Thema, das nicht ganz trivial ist: Wie verteilen wir diese 3,5 Milliarden Euro? - Herr Wieland, ich möchte Sie mit einem etwas anderen Fokus fragen: Wie hoch schätzen Sie das Risiko einer fehlenden Verfassungsfestigkeit ein, wenn man das Kriterium der Kassenkredite so miteinbezöge, wie es geplant ist?

Ich bin schon dafür - das will ich ausdrücklich sagen -, wirklich die finanzschwachen Kommunen zu erreichen. Mein Kollege Daldrup hat es hier gesagt: Wenn man es empirisch betrachtet, dann stellt man wahrscheinlich schon fest, dass die Kommunen, die Kassenkredite haben, zweifelsfrei finanzschwach sind. Aber wir haben dort im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz möglicherweise ein Problem, was die föderale Gleichbehandlung der Stadtstaaten und der anderen Länder anbelangt. Deswegen möchte ich Sie nach Ihrer Einschätzung fragen, inwiefern man das anders gestalten sollte, zumal es sich hier nicht mehr nur um die einmalige Anwendung eines Verteilungsschlüssels handeln würde. Ich bin mir sehr bewusst, dass das ein Schlüssel ist, der von den 16 Ländern vorgelegt wurde. Aber ich glaube, hier im Raum ist bekannt, dass auch schwerste Bedenken geäußert wurden, was die Systematik und die mittelfristigen Auswirkungen anbelangt.

Ich weiß, Herr Wieland, dass Sie diesen Punkt durchaus kritisch angemerkt haben; wenn ich es richtig in Erinnerung habe, haben Sie sich in Ihrer Stellungnahme zum Kriterium der Finanzschwäche durchaus geäußert. Aber vielleicht können Sie uns verraten, wie man es noch besser machen könnte. Gibt es beim Thema Kassenkredite Alternativen, die tauglich sein könnten? Ich formuliere das bewusst im Konjunktiv; aber ich mache mir ein bisschen Sorgen um die Bestandsfestigkeit der wichtigen Regelungen im neuen Artikel 104c GG.

Sachverständiger Dr. Dieter Dohmen (Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie): Wir bewegen uns mit Blick auf Artikel 104c insofern in einem Zwiespalt, dass einerseits übergreifend definiert wird, was finanzschwache Kommunen sind, und andererseits davon gesprochen wird, dass Schulbauten saniert werden sollen und Kommunen dazu nicht in der Lage sind. Insofern würde ich Herrn Henneke zustimmen und sagen: Die Umsatzsteuerverteilung kann ein Ansatzpunkt im Hinblick auf die grundlegende Veränderung der Finanzkraft der Kommunen sein. Dies kann in meinen Augen aber keine Lösung im Hinblick auf die Themen der Schul-

Nur zur dienstlichen Verwendung

sanierung, des Baus von Kindertageseinrichtungen etc. sein. Wir haben in einer Studie für das BMFSFJ sehr deutlich gezeigt, dass jedwede Veränderung bei der Umsatzsteuer im Hinblick auf den Bedarf, sowohl qualitativ als auch quantitativ, zu erheblichen Ungerechtigkeiten führt.

Zu den potenziellen Verteilungskriterien: Hier bietet sich - das würde dann aber möglicherweise eine singuläre Lösung mit Blick auf die Schulsanierung bedeuten - einerseits der Sanierungsbedarf als solcher als Kriterium an - der Sanierungsbedarf hat nichts unmittelbar mit dem Thema Finanzschwäche zu tun, ist aber mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Folge davon -, andererseits - und das erscheint mir etwas sauberer, wenn vielleicht auch nicht ganz so einfach zu lösen - bietet sich das Kriterium „Anteil sozial schwacher Einkommens- oder sozioökonomischer Gruppen“ und alternativ fiskalisch eventuell das Kriterium „Soziallasten“ an. Das scheint mir explizit mit Blick auf die Zielsetzung, über die wir hier reden, eine möglicherweise einfachere Umsetzung zu sein.

Lassen Sie mich noch einen weiteren Punkt aufgreifen, zu dem mir vorhin eine Frage gestellt wurde, bei der es um die Zielvereinbarung mit klaren Kriterien ging. Die Zusätzlichkeit könnte möglicherweise so geregelt werden, dass es eine Zielvereinbarung gibt, in der klar festgelegt wird, was die Ausgangskriterien sind und was passieren soll. Das kann dann vom Bundesrechnungshof bzw. vom Bundesfinanzministerium im Zusammenspiel mit den Länderfinanzministerien überprüft werden. Das scheint mir eine weitere Möglichkeit zu sein.

Ein weiterer Aspekt - das nur am Rande - ist das Thema PPP. Ich teile die Einschätzung, dass bei den bisherigen PPPs nicht alles so ideal gelaufen ist, wie man sich das wünscht. Allerdings sind es nicht nur PPPs, die aus dem Ruder laufen, sondern auch öffentliche Projekte laufen bisweilen gewaltig aus dem Ruder. Das kann man feststellen, wenn man sich die entsprechende Veranschlagung betrachtet.

Es gibt in letzter Zeit eine, ich sage mal, neue Entwicklung, die von einigen Ländern insbesondere im Bildungsbereich erprobt wird. Das läuft unter dem Stichwort „Social Impact Bonds“ und bedeutet, dass private Finanziers am Erfolg einer Maßnahme erfolgsorientiert oder pauschal beteiligt werden. Damit kann man das Problem umgehen, dass jemand, sozusagen bezogen auf die reine Finanzierung, einen übermäßigen Zinssatz als Vergütung herausholen könnte. Das wäre eventuell eine weitere Lösung, um mit den zusätzlichen Finanzbedarfen umzugehen.

Eine klare Bemerkung: Auch wenn sich der Bund im Bereich der Bildung mehr beteiligen kann: Er wird angesichts der Bedarfe, die über die letzten Jahre und Jahrzehnte aufgelaufen sind, nicht in der Lage sein, diese Finanzvolumina zu stemmen. Das heißt, wir müssen über neue Finanzierungsquellen und Finanzierungsmodi nachdenken.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer): Frau Abgeordnete, tatsächlich habe ich Bedenken, was das Kriterium der Kassenkredite angeht, allerdings nur bezogen auf die besondere Situation der Stadtstaaten. Ich finde, generell ist das Vorhandensein von Kassenkrediten ein verlässlicher Indikator für Finanzschwäche. Kommunen hätten keine hohen Kassenkredite, wenn sie finanzstark genug wären, das zu vermeiden. Das kann man, glaube ich, relativ deutlich so sagen.

Ich bin auch der Auffassung, dass man bei der Frage „Welche Kommunen sind finanzschwach?“ Finanzverteilungsgesichtspunkte durchaus heranziehen kann - ich sehe das anders als Kollege Henneke -, weil die Finanzschwäche gewissermaßen das Tatbestandsmerkmal ist. Das kann man sowohl auf der Einnahmeseite als auch für die Förderung von Investitionen verwenden.

Bei den Stadtstaaten passt das nicht, weil die Stadtstaaten, anders als die Kommunen in den Flächenländern, praktisch nicht den Ausweg über Kassenkredite gehen müssen. Sie können allgemeine Haushaltskredite aufnehmen. Sie

Nur zur dienstlichen Verwendung

könnten selbstverständlich auch alle ihre Haushaltskredite als Kassenkredite darstellen; aber das kann für die Verteilung nicht sinnvoll sein. Von daher sehe ich hier einen Verstoß gegen das föderale Gleichbehandlungsgebot, jedenfalls nach dem, was man der Gesetzesbegründung entnehmen kann. Grundlage ist eine politische Einigung, und man hat eigentlich nur die Zahlen ins Gesetz geschrieben.

Man müsste sich überlegen, wie man auf der Ebene der Stadtstaaten eine angemessene Lösung findet. Ich kann ad hoc auch keine Lösung anbieten. Ich kann Sie nur auf das Risiko aufmerksam machen. Ich würde darüber nachdenken, ob man bei Stadtstaaten auf das Kriterium der Kassenkredite verzichten und die beiden anderen Kriterien stärken kann, ob man andere Indikatoren wie Soziallasten stärker berücksichtigen kann. Nur, so wie es jetzt angelegt ist, scheint mir die Regelung nicht mit dem kommunalen Gleichbehandlungsgebot vereinbar zu sein. Viel mehr kann ich dazu jetzt leider nicht sagen; tut mir leid.

Vorsitzende Dr. Gesine Lötzsch: Frau Hajduk, Ihre Frage war nicht richtig beantwortet?

Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe nur eine Verständnisfrage. Ich beziehe mich jetzt kurz auf Herrn Dr. Dohmen, obwohl Herr Dr. Wieland auch den Begriff „Soziallasten“ verwendet hat. Sie meinen damit die Kosten, die auf der kommunalen Ebene im Sozialbereich entstehen, und die sind damit eindeutig definiert. Ist das richtig?

Vorsitzende Dr. Gesine Lötzsch: Die Antwort war Ja.

Sachverständiger Dr. Dieter Dohmen (Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie): Das war die intendierte Aussage in diesem Kontext.

Vorsitzende Dr. Gesine Lötzsch: Ja, ja. Sie haben Ja gesagt.

Tankred Schipanski (CDU/CSU): Ich möchte an das Eingangsstatement von Frau Kollegin Hajduk anknüpfen, die richtigerweise festgestellt hat, dass der Bund Länder und Kommunen in verschiedenen Bereichen in überdurchschnittlichem Maße entlastet, insbesondere im Bereich Bildung und Forschung. Die Ausgaben für FuE-Leistungen entsprechen 2,98 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Wir haben die Länder beim BAföG in Milliardenhöhe entlastet. Ich denke, das sind richtige Signale, und deshalb sollte es hier in der Anhörung keinen falschen Unterton geben.

Meine erste Frage geht an Herrn Professor Waldhoff. Sie betrifft die verfassungsrechtliche Einordnung des neuen Artikels 104c im Gefüge der Finanzverfassung. Ist das eine Ausnahmeregelung? Ist das ein neuer Tatbestand der Mischfinanzierung, der hinzukommt? Handelt es sich um reine Bundesfinanzhilfen? Welches inhaltliche Mitspracherecht hätte der Bund nach dieser Vorschrift, oder bleibt der Bildungsbereich auch künftig ganz im Zuständigkeitsbereich der Länder?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Professor Büttner. Wir haben schon von einigen Kollegen den spannenden Begriff des sogenannten Kooperationsverbots gehört; hier wird auf die klar strukturierte grundgesetzliche Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern abgezielt. Mich würde mit Blick auf den neuen Artikel 104c interessieren: Ändert dieser etwas an der klaren Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes, so wie wir es kennen?

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Waldhoff (Humboldt-Universität zu Berlin): Der neue Artikel 104c ist ein Ausnahmetatbestand. Ich habe ihn als „Sündenfall“ - in Anführungszeichen - bezeichnet, weil er das System des Finanzausgleichs sprengt. Deshalb müssen alle Folgeregelungen konsequent und eng gefasst sein. Der Rückbezug auf Artikel 104b - das bedeutet: degressive Ausgestaltung, zeitliche Begrenzung - ist deshalb völlig richtig, und auch die Stärkung der Kontrollrechte - seien es die des BMF, seien es die des Bundesrechnungshofs, auch wenn sie jetzt schon wieder abgeschwächt sind - ist richtig, um diesen Ausnahmetatbestand sozusagen in Schach halten zu können.

Nur zur dienstlichen Verwendung

Warum ist ein solcher Ausnahmetatbestand eigentlich ein Problem? Das hat demokratietheoretische und verfassungssystematische Gründe. Der neue Artikel 104c wäre nicht verfassungswidrig - das wäre Quatsch; verfassungswidriges Verfassungsrecht gibt es nur ganz selten; das wäre hier nicht der Fall -, aber er passt nicht in das System der Finanzverfassung, und er stört das System der Finanzverfassung deshalb massiv. Alles das, was in der Föderalismusreform I an Stärkung von Verantwortungsklarheit und politischer Verantwortlichkeit für Entscheidungen erreicht wurde, ist peu à peu abgebaut worden, und der neue Artikel 104c würde diesem Prozess sozusagen die Krone aufsetzen. Der Bürger kann gar nicht mehr erkennen, welche politische Ebene für welchen Missstand verantwortlich ist, und bei seiner Wahlentscheidung kann er nicht mehr entsprechend reagieren. Fritz Scharpf, der Sozialwissenschaftler, hat das einmal als „Politikverflechtungsfalle“ bezeichnet: die völlige Verwischung der Verantwortlichkeiten.

Wenn von Herrn Klinger und Herrn Dohmen gesagt wird, der Bund finanziere zu wenig im Bildungsbereich, dann kann man nur sagen: Er ist für den Bildungsbereich auch gar nicht zuständig. Bei jeder noch so kleinen Ausgabe im Bildungsbereich - für die ich als Hochschullehrer, wohlgemerkt, sehr bin - gilt: Sie darf nicht von falscher Seite finanziert werden. Der Bund ist einfach nicht zuständig. Er ist in der Sache nicht zuständig, und er ist bei der Finanzierung nur in ganz eng begrenztem Maße und, ehrlich gesagt, nur unter ziemlicher Verbiegung der Rechtsmaßstäbe zuständig.

In der Finanzwissenschaft und im Finanzverfassungsrecht spricht man von der Gefahr, dass der Bund ohne Kompetenz an sogenannten goldenen Zügeln über Finanzzuweisungen doch steuert, und das widerspricht unserer föderalistischen Kompetenzaufteilung. Dadurch wird der neue Artikel 104c nicht verfassungswidrig - wie gesagt, das kann man bei einer Grundgesetzänderung nur ganz selten behaupten -, aber er stört das gesamte föderale Gefüge, er stört das gesamte Gefüge des Mechanismus des Finanzausgleichs, etwa auch durch den Begriff der finanzschwachen Gemeinden oder Kommunen.

Der nächste Wunsch - er ist genauso berechtigt - ist, dass sich der Bund an der in der Tat notwendigen Sanierung der Bildungsinfrastruktur finanziell beteiligt. Man braucht nicht viel Phantasie dafür, dass einem dieser Wunsch einfällt. Aber das ist eine schiefe Bahn, auf der wir nicht weitergehen sollten.

Sachverständiger Prof. Dr. Thiess Büttner (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Ich denke, das, was wir vor uns haben, ist ein eklatanter Widerspruch zwischen den Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen. Ich sehe, dass man in der Vergangenheit versucht hat, diese Widersprüche aufzulösen, indem man eine klare Zuordnung gemacht und festgelegt hat: Wer ist für was zuständig? Solche Regelungen sind enorm wichtig - das hat Kollege Waldhoff auch gesagt -, damit der Bürger weiß: Wen wähle ich? Wer ist für bestimmte Aufgaben zuständig? Was ist die Funktion der Kommune, was ist die Funktion des Landes, und was ist die Funktion des Bundes?

Ich glaube, wir alle wissen, dass wir in diesem Bereich trotz der Reformen in der Vergangenheit immer noch nicht wirklich vorangekommen sind. Es ist immer noch unklar, wer zuständig ist. Jetzt ist man dabei, eine doppelte Verschlechterung zu schaffen. Durch den neuen Tatbestand ist nicht mehr klar, wer eigentlich für die Finanzschwäche der Kommunen zuständig ist. Ist es die Kommune, ist es das Land, oder ist es der Bund? Durch diesen neuen Tatbestand verwischt man die Zuständigkeiten in diesem Bereich.

Natürlich geht es zunächst darum, wie die Kommune mit ihren Finanzmitteln umgeht. Natürlich geht es um die Frage, wie das Land zwischen den Kommunen den Ausgleich schafft. Das Land bekommt dafür laut unserer Finanzordnung erhebliche Mittel und gibt diese Mittel an die Kommunen weiter. Wir sehen also längst, dass ein massiver Ausgleich stattfindet, und jetzt soll auch noch der Bund tätig werden. Man schafft also ein Gesetz, das vermittelt, die Länder kämen ihrer Aufgabe nicht nach, die Kommunen mit Finanzmitteln so auszustatten, dass am Ende das erreicht wird, was wir wollen, und will Bundesmittel zur Verfügung stellen. Aber man will nicht

Nur zur dienstlichen Verwendung

die Konsequenz, die das bedeutet, nämlich dass der Bund die Möglichkeit erhält, einzugreifen. Man belässt die Aufgabe nach wie vor bei den Ländern. Man wird an den Ländern aufgrund ihrer Zuständigkeit und ihres umfangreichen Instrumentariums auch nicht vorbeikommen; von den Informationsproblemen ganz zu schweigen.

Man schafft einen zweiten Tatbestand, aber die Zuständigkeiten sind weiterhin unklar. Das betrifft dann nicht nur die Finanzschwäche, sondern auch die Bildungsinfrastruktur. Wer ist für die Bildungsinfrastruktur zuständig? Auch hier schafft man einen Mischtatbestand, der die Verantwortlichkeiten zerstört. Das ist zum einen generell schwierig, zum anderen muss man sich darüber im Klaren sein: In so einem Umfeld wird man es mit diesem Programm nicht schaffen, irgendeinen nennenswerten Effekt zu erzielen; denn die Steuerungsprobleme, die man sozusagen einkauft, sind extrem groß. Akteure in ganz Deutschland werden mit diesen Mitteln umgehen: die Kommunen, die Landkreise, die Länder und der Bund. In diesem komplizierten Geflecht dafür zu sorgen, dass ein Ziel tatsächlich erreicht wird, das ist enorm schwierig.

Ich denke, der Verfassungsgesetzgeber ist gut beraten, eine klare Trennung vorzunehmen und festzulegen, wer welche Aufgaben übernimmt. Meiner Meinung nach geht die Entwicklung in die falsche Richtung, und zwar in den beiden genannten Bereichen: Finanzschwäche und Bildungsinfrastruktur.

Bettina Hagedorn (SPD): Meine erste Frage richtet sich an den Bundesrechnungshof. Herr Romers, Sie haben vorhin schon ausgeführt, dass das, was jetzt auf dem Tisch liegt, eine deutliche Aufweichung gegenüber dem Referentenentwurf ist. Sie haben auch über die Probleme rudimentärer Steuerungsmöglichkeiten des Bundes gesprochen; im Rechnungsprüfungsausschuss haben wir da einen reichen Erfahrungsschatz und wissen, was das bedeutet. Vor diesem Hintergrund wären wir Ihnen dankbar, wenn Sie uns konkrete Formulierungen dafür liefern könnten, wie man eine solche effektive und gleichzeitig praktikable Steuerungsmöglichkeit des Bundes im parlamentarischen Verfahren erreichen könnte; ich sage das insbesondere mit Blick darauf, dass uns Bundestagsabgeordneten am Herzen liegt, dass die 3,5 Milliarden Euro - oder wie der Kollege Rehberg vorhin zu Recht gesagt hat: es sind ja eigentlich 7 Milliarden Euro - zugunsten der Bildungsinfrastruktur wirklich on top kommen und nicht Mittel der Länder sozusagen substituieren.

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Dr. Zeuner von der KfW. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme gefordert, auch Neubauten förderfähig zu machen. Nun will ich, um hier keinen falschen Zungenschlag hineinzubringen, deutlich darauf hinweisen, dass es nach meiner Ansicht nicht darum geht, nach dem Gießkannenprinzip mehr Geld unters Volk zu bringen. Wer die Bildungsinfrastrukturlandschaft kennt, weiß, dass es gerade im ländlichen Raum viele Bauten mit Flachdach usw. aus den 70er-Jahren gibt - sie wurden gebaut, als die Dorfschulen aufgelöst wurden -, die teilweise in keinem vernünftigen Gesamtzustand sind. Die Bildungslandschaft hat sich auch sehr verändert hat. Die bildungspolitischen Erfordernisse sind heute häufig andere. Barrierefreiheit und energetische Sanierung sind Themen, an denen der Bund ein hohes Interesse hat. Man hört immer wieder, dass die Sanierung eines alten Gebäudes volkswirtschaftlich nicht immer sinnvoll ist; oft ist ein Neubau sinnvoller. So verstehe ich den Hinweis der Bundesländer. Ich hätte gerne Ihre Einschätzung dazu, ob das aus Ihrer Sicht ein vernünftiger Vorschlag ist und ob es auch in dem bestehenden Finanzrahmen ein vernünftiger Vorschlag wäre.

Sachverständiger Joachim Romers (Bundesrechnungshof): Frau Abgeordnete Hagedorn, zunächst einmal möchte ich in Erinnerung rufen, dass die Probleme, die sich aus der Abweichung vom Konnexitätsprinzip, von der klaren Verbindung von Ausgaben- und Aufgabenverantwortung, ergeben, nicht nur verfassungsdogmatisch zu sehen sind. Vielmehr steckt dahinter der Gedanke, dass man mit dem Geld, für das man insgesamt verantwortlich ist, anders umgeht als mit Mitteln, die auf die eine oder andere Weise als Unterstützung geleistet werden. Das sehen wir in unserer Prüfungstätigkeit in der Tat ständig, und auch in

Nur zur dienstlichen Verwendung

meinem speziellen Bereich Bildung und Forschung ist das so; im Rechnungsprüfungsausschuss gibt es viele Beispiele dafür. Das heißt, wir haben durch die Durchbrechung des Prinzips ein deutlich höheres Risiko für Unwirtschaftlichkeit und für ein Verhalten - ohne etwas unterstellen zu wollen -, das den Zielsetzungen des Bundes nicht hundertprozentig entspricht. Daraus leiten wir die Notwendigkeit solcher Steuerungsinstrumente ab, die den Bund in die Lage versetzen, seiner Verantwortung für diese Mittel gerecht zu werden.

Ich habe keine konkrete Formulierung, die ich Ihnen vorschlagen könnte, aber ich glaube, es ist klar: Diese Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten müssen daran ansetzen, dass der Bund seine Ziele, die er mit der Maßnahme verbindet, konkretisieren kann, sozusagen als Vorgabe für die Umsetzung. Er muss in der Lage sein, die Erreichung seiner Ziele nachzuhalten und gegebenenfalls Fehlentwicklungen entgegenzutreten. Das wäre der Kern der Sache.

Ich kann nur noch einmal darauf hinweisen, dass mit dem Referentenentwurf des Bundesfinanzministeriums hier aus unserer Sicht eine gute Grundlage gegeben war, die vom Wortlaut her sehr stark an den sicherlich anders gelagerten Fall der Auftragsverwaltung anknüpft, aber im Grunde an demselben, diese Überlegung widerspiegelnden Verfassungsprinzip anknüpft, was in Artikel 104a Absatz 3 zum Tragen kommt, nämlich dass bei solchen Geldleistungen, sofern sie zu mehr als der Hälfte vom Bund getragen werden, genau diese Steuerungsinstrumente greifen. Dort ist es so geregelt; hier im Bereich der Finanzhilfen ist es eben nicht so.

Sachverständiger Dr. Jörg Zeuner (KfW Bankengruppe): Der Neubaubedarf ist sozusagen Teil der Investitionslücke, die die Kämmerer angeben, also Teil der 34 Milliarden Euro; die Zahl wurde schon genannt. Dabei geht es um Sanierung, Unterhalt und Neubau. Wir können aufgrund der Zahlen nicht ganz genau sagen, wie hoch der Anteil ist. Aufgrund anderer Zahlen schätzen wir den Neubaubedarf auf etwa ein Viertel der Summe. Wenn der Neubau komplett ausgeschlossen wäre, könnten also mindestens drei Viertel des hier adressierten Investitionsstaus, unter Verwendung der vorgesehenen Instrumente, angegangen werden. Soweit ich das verstehe, sind Ausnahmeregelungen möglich.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist ein Neubau vorzuziehen ist, wenn die Wirtschaftlichkeitsprüfung nahelegt, dass er am Ende günstiger ist als die Sanierung des Bestandsgebäudes. Ein Volkswirt würde dann immer sagen: Natürlich muss es der Neubau sein. - Wie gesagt: Die Größenordnungen sind etwas unklar, aber maximal ein Viertel der Lücke bezieht sich auf notwendigen Neubau.

Roland Claus (DIE LINKE): Ich habe eine Frage an die Kreditanstalt für Wiederaufbau und eine Frage an den Städte- und Gemeindebund. Herr Dr. Zeuner, Sie sind mit Ihren Zahlen ein bisschen in die Kronzeugenrolle geraten; Sie wurden von meiner Kollegin sogar „unverdächtig“ genannt. Ich sage: Im Haushaltsausschuss ist zunächst niemand unverdächtig.

(Heiterkeit)

Sie haben in dem Kurzgutachten, das mir hier vorliegt, die Kämmerer-und-Kämmerinnen-Befragung als Quelle genannt. Das reicht mir nicht aus, um der Analyse tatsächlich Glauben zu schenken. Kämmerer zu befragen, das ist ein bisschen so, wie Skatspieler zu befragen: Es ist immer ein schlechtes Skatjahr; die Spieler klagen immer ganz allgemein. - Aber Sie als Förderbank haben natürlich noch andere Instrumente.

Ich möchte hinterfragen, wie Sie zu Ihrer Analyse gekommen sind. Mehr als die Zahl von 34 Milliarden Euro für Schulinvestitionen schreckt mich Ihre Aussage, dass die Nettoinvestitionen in der kommunalen Familie seit 2003 kontinuierlich sinken. Aber Sie haben nicht ausgeführt, mit welcher Tendenz, ob linear oder verstärkt. Das würde mich interessieren.

Von den kommunalen Spitzenverbänden ist betont worden, dass unser Spielraum nicht unendlich ist. In den Vorlagen, über die wir hier reden, steht immer ein Satz, den wir alle nicht leiden können: Es gibt einen Beschluss der Konferenz

Nur zur dienstlichen Verwendung

der Regierungschefinnen und Regierungschefs vom 14. Oktober. Den können wir deshalb nicht leiden, weil er unseren Spielraum als Gesetzgeber verringert. Jetzt gibt es vom Bundesrat bereits 70 Änderungswünsche, unterschiedlich graduiert.

Ich frage Sie vom Städte- und Gemeindebund deshalb, weil Sie in den Hinweisen, die Sie uns gegeben haben, am konkretesten geworden sind, was Änderungsvorschläge angeht. Haben Sie auch schon die 70 Änderungswünsche des Bundesrates auf dem Schirm? Wann wird es die nächste Synopse in dieser Richtung geben? Denn wir müssen aus der Kalamität wieder heraus.

Sachverständiger Dr. Jörg Zeuner (KfW Bankengruppe): In der Tat beruht die Schätzung der Investitionsbedarfe im Wesentlichen auf den Eigenangaben der Kämmerer. Gerne kann ich noch einige zusätzliche vergleichende Zahlen nennen, die in eine ähnliche Richtung deuten.

Zunächst zum Zeitverlauf: Das ist eine Zahl, die über Jahre sehr stabil geblieben ist. Sie hat sich zwar vergrößert - wir haben derzeit in den Schulen einen Investitionsstau von 34 Milliarden Euro, 2009 waren es 25 Milliarden Euro; das sind die Angaben der Kämmerer -, aber sie ist stabil in dem Sinne, dass sie nicht von Jahr zu Jahr erheblich von den Angaben des Vorjahres abweicht. - So viel zu dieser Größenordnung.

Es ist in der Tat so, dass die kommunalen Investitionen netto negativ sind. Das lässt sich aus den Daten des Bundesamts für Statistik genauso herleiten. Die Kommunen sind der größte öffentliche Investor in Deutschland; insofern fallen auch die Größenordnungen entsprechend aus. Anhand unserer eigenen Zahlen können wir den Bedarf in den Schulen bestätigen. Wenn wir unsere eigene Förderung anschauen, dann stellen wir fest, dass bei großen Teilen kommunaler Förderkredite der Fokus auf dem Bereich Schule liegt. Weit mehr als die Hälfte der Beträge gehen in relevante Sanierungsprogramme.

Sachverständiger Uwe Zimmermann (Deutscher Städte- und Gemeindebund): Ich habe 75 Änderungsvorschläge des Bundesrates gezählt. Die haben wir in der Tat auf dem Schirm. Es würde den Zeitrahmen sprengen, auszuführen, was wir gut, was wir weniger gut oder vielleicht auch überhaupt nicht gut finden. Insgesamt ist das, was der Bundesrat an Formulierungen und Änderungen vorgeschlagen hat, durchaus konsensfähig aus der Sicht des Städte- und Gemeindebundes; das meiste jedenfalls, sicherlich nicht alles.

Ein Punkt, den wir vermissen, ist insbesondere der der Zusätzlichkeit, der in unserer Stellungnahme zu finden ist. Wir haben angeregt, dass die Bundesmittel zusätzlich zu den Landesmitteln für kommunale Bildungsinfrastruktur ausgegeben werden sollen. Den Vorschlag haben wir insbesondere gemacht, weil wir sicherstellen möchten, dass durch die Bundesmittel nicht am Ende Landeshaushalte geschont werden.

Der Begriff der Zusätzlichkeit ist kein neuer. Er hat früher bei der Gemeindeebene angesetzt. Damals war das Konjunkturpaket in der Umsetzung, und dort wurde Zusätzlichkeit so definiert, dass man einen zusätzlichen Konjunkturimpuls zünden will. Das sind die Tatbestände, die in Artikel 104b vorgeschlagen worden sind. Das sehen wir beim vorgeschlagenen Artikel 104c anders, weil wir meinen, dass sichergestellt werden muss, dass durch das Engagement des Bundes, das wir sehr loben und begrüßen, ein echter Mehrwert für die kommunale Bildungsinfrastruktur entsteht.

Die Synopse werden wir gerne zusammenstellen. Wenn Sie mögen, Herr Claus, dann kann ich sie Ihnen und Ihrer Fraktion, natürlich auch den anderen gerne zur Verfügung stellen.

Vorsitzende Dr. Gesine Lötzsch: Es wäre natürlich nett, wenn die Synopse alle bekämen. - Herzlichen Dank.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an Herrn Zeuner von der KfW. Ich frage Sie etwas grundsätzlicher zur Investitionspolitik, die die KfW in ihrer Arbeit maßgeblich begleitet. Wir sehen, dass der Mittelabfluss bei zahlreichen Investitionsinitiativen des Bundes eher schleppend verläuft. Das liegt nach

Nur zur dienstlichen Verwendung

unserer Analyse auch daran, dass dem Bund eine verlässliche, eine langfristige und auch eine dauerhafte Investitionsstrategie fehlt. Wir sehen auch: Wenn Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet werden, dann werden diese für Investitionsprogramme bereitgestellt - ein Beispiel ist das erste kommunale Investitionsprogramm; die Mittel werden von 3,5 Milliarden auf 7 Milliarden Euro aufgestockt -, aber insgesamt ist das keine Strategie, die sicherstellt, dass der Bund dauerhaft mehr investiert. Das sieht eher nach einer Investitionspolitik nach Kassenlage aus. Wenn man sich die Investitionsquote im Bundeshaushalt anguckt, dann stellt man fest, dass sie in den letzten Jahren zwar etwas gestiegen ist, aber weiterhin auf niedrigem Niveau bleibt; bis 2020 sackt sie wieder auf unter 10 Prozent ab. Deswegen stellt sich mir die Frage: Wie kann man Ihrer Meinung nach die Investitionen in Deutschland dauerhaft stärken? Wir wissen, dass Investitionen am stärksten in den Kommunen getätigt werden. Was brauchen Kommunen - über das, was jetzt geplant ist, hinaus -, um wirklich verlässlich und dauerhaft planen und um mehr investieren zu können?

Eine ähnliche Frage möchte ich auch Herrn Klinger stellen. Wir sehen, dass die Kommunen am stärksten investieren, was öffentliche Investitionen angeht, auch im Bildungsbereich. Sie tragen die größte Verantwortung für die Investitionen, der sie auch nachkommen müssen. Aber davon profitiert am stärksten der Bund. Wir sehen, dass diese beiden Ebenen nicht wirklich gut miteinander kooperieren können, weil es das Kooperationsverbot gibt. Deswegen an Sie die Frage: Was brauchen Kommunen aus Ihrer Sicht, um deutlich besser in die Bildungsinfrastruktur und auch darüber hinaus investieren zu können? Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang den vorliegenden Gesetzesvorschlag?

Sachverständiger Dr. Jörg Zeuner (KfW Bankengruppe): Der Bildungsbereich ist sicherlich ein Bereich, der gesamtwirtschaftlich eine hohe Relevanz hat, und das nicht nur aufgrund der Tatsache, dass er gemeinsam mit dem Bereich Verkehr der Bereich ist, bei dem die Investitionsrückstände am größten sind, sondern auch aufgrund der Tatsache, dass alles, was in diesem Bereich unternommen wird, positive Folgen für die Bildung und damit für das gesamte Potenzialwachstum in Deutschland hat. Das hat auch eine Verbesserung der Einnahmemöglichkeiten zur Folge. Die Einkommen steigen mit dem Bildungsniveau deutlich an. Insofern kann man schon sagen: Da der Bildungsbereich eine gesamtwirtschaftlich hohe Bedeutung hat, ist es richtig, hier zu investieren.

Die Analyse der Kommunalfinanzen zeigt, dass sich die Finanzschwäche auf bestimmte Kommunen konzentriert. Wir haben einige Korrelationen angesprochen. Die wichtigste aus meiner Sicht ist die mit den Sozialausgaben. Da sind einige Ausgaben auf kommunaler Ebene nicht richtig finanziert, und damit bin ich beim Stichwort „Einnahmen“. Am Ende wird es auch um eine Verbesserung der strukturellen Einnahmemöglichkeiten für die Kommunen gehen - begleitet von einer Reihe von weiteren Maßnahmen, die natürlich auch in den Kommunen selbst umgesetzt werden können. Aber die finanzschwachen Kommunen sind auch diejenigen, die die höchsten Sozialausgaben haben, von denen nicht alle finanziert sind.

Sachverständiger Ansgar Klinger (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, GEW): Die Kommunen waren lange Zeit diejenigen Gebietskörperschaften, die am meisten investiert bzw. die höchsten Investitionen getätigt haben. In den letzten Jahren haben sie ihre Investitionen aber massiv reduzieren müssen. Ich bin mir nicht einmal sicher, ob sie zurzeit noch führend sind und ob die Länder mittlerweile nicht sogar mehr investieren.

(Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Deutscher Landkreistag e. V.): Von zwei Drittel auf 58 Prozent abgesunken!)

- Sie haben ihre Investitionen also deutlich reduziert. Der Hauptgrund ist natürlich die Abnahme ihrer Steuereinnahmen.

Nur zur dienstlichen Verwendung

Sie haben das Kooperationsverbot angesprochen. Insbesondere das Bildungswesen in den Kommunen hat darunter zu leiden. Daneben haben Sie die Frage angesprochen, ob sich die Profiteure und diejenigen, die das finanzieren, sozusagen auf verschiedenen Ebenen befinden. Das ist der Fall. Hauptprofiteur von Maßnahmen im Bildungswesen ist der Bund; die Kommunen leisten aber mehr, was die Finanzierung betrifft. Um die Kommunen in die Lage zu versetzen, dass sie das auch weiterhin tun können, brauchen wir eine andere Steuereinnahmesituation.

Ich habe es schon angesprochen: Höhere Steuereinnahmen könnten beispielsweise durch eine Veränderung der Gewerbesteuer zur Gemeindewirtschaftsteuer erzielt werden, die auch die Selbstständigen zahlen. Nach unserem Steuerkonzept würden übrigens die Gemeinden 9 Milliarden Euro mehr an Einnahmen erhalten. Das wäre eine Möglichkeit, um die öffentliche Daseinsvorsorge, für die vor allem die Kommunen verantwortlich sind, zu stärken.

Sybille Benning (CDU/CSU): Das ist hier eine wirklich interessante Debatte, und ich frage jetzt einfach einmal ganz frank und frei.

Für Schulkinder, Eltern und pädagogisches Personal ist es ganz wichtig, dass der Unterricht in adäquaten Räumlichkeiten stattfindet. Das wird keiner bestreiten. Der Bildungsfinanzbericht spricht allerdings eine deutliche Sprache, wenn es um Investitionen der Länder in ihre Schulbauten geht. Es gibt demnach Länder, die gerade einmal ein Drittel dessen ausgeben, was andere Länder investieren, und es gibt Länder, die trotz mäßiger Haushaltslage in den letzten Jahren Prioritäten im Bildungsbereich und auch bei den Schulbauten gesetzt haben.

Jetzt komme ich zu meiner Frage, die ich gerne Herrn Professor Büttner und Frau Göppert stellen möchte: Würden die nach dem neuen Artikel 104c des Grundgesetzes möglichen Finanzhilfen des Bundes solche Kommunen und Länder belohnen, die sich in den letzten Jahren besonders schlecht um ihre Schulbauten gekümmert haben?

Sachverständige Verena Göppert (Deutscher Städtetag): Das klang jetzt ein bisschen so, als würde jemandem Geld hinterhergeschmissen werden, der vorher unrentierlich gearbeitet und sich nicht gekümmert hat.

(Tankred Schipanski (CDU/CSU): So ist es!)

Wir als Kommunen sitzen am unteren Ende. Wenn sich Bund und Länder über die finanzielle Förderung der Kommunen verständigen, dann sind wir über jeden Cent froh, der auf der kommunalen Ebene ankommt.

Der Bund hat jetzt vor, die kommunale Bildungsinfrastruktur zu fördern, und wir können doch nicht ernsthaft aufgrund von Grundsatzerwägungen dagegen sein. Die finanzschwachen Kommunen befinden sich in Not. Dass wir hier über Verfahren sprechen, durch die auch der Bund erfährt, was mit seinem Geld passiert, finde ich völlig in Ordnung und legitim. Wir als Deutscher Städtetag können sicherlich nicht die Aussage treffen, dass der Bund aus grundsätzlichen Erwägungen heraus seine Milliarden behalten soll.

Es klang hier gerade an, das Kooperationsverbot würde durch diese Regelung aufgehoben. Wir sehen das nicht so. Die generellen Zuständigkeiten bleiben gleich. Der Bund wird nicht für Bildung insgesamt zuständig, aber er kann Investitionen im Bildungsbereich fördern, und das ist in den finanzschwachen Kommunen auch notwendig. Das Kooperationsverbot wird damit - aus Sicht des Deutschen Städtetages: leider - nicht aufgehoben. Es ergibt sich aber die Möglichkeit, einen Fördertatbestand zugunsten finanzschwacher Kommunen zu schaffen, was aus unserer Sicht auch richtig und vernünftig ist.

Sachverständiger Prof. Dr. Thiess Büttner (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Ich denke, grundsätzlich gibt es hier einfach eine Konkurrenz von zwei verschiedenen Ebenen. Die Kommunen lasse ich jetzt erst einmal weg; denn ich sehe zunächst einmal die Länder und den Bund in der Verantwortung für die Bildungsthematik. Dass der Bund jetzt mit ins Boot genommen wird, kann man grundsätzlich

Nur zur dienstlichen Verwendung

schon so verstehen, dass die Länder ihre Aufgabe nicht adäquat erfüllen.

Natürlich wird das gerade in denjenigen Ländern positive Effekte haben, die diesen Bereich bis jetzt nicht so betreut haben wie andere Länder. Ich glaube, eine Zielsetzung dieser Maßnahme ist auch, dass man jetzt genau dort ansetzt, wo Defizite entstehen. Um ein solches Programm zielgerecht umzusetzen, müssen die Gelder natürlich dorthin gehen, wo bis jetzt erhebliche Defizite entstanden sind.

Wie können Defizite in einem Aufgabenbereich zustande kommen? Das wird verschiedene Gründe haben. Ein Grund wird sein, dass die Anforderungen sehr hoch sind, weil man besonders schwierige Probleme zu lösen hat. Ein weiterer Grund kann aber auch sein, dass man seine eigenen Aufgaben bisher nicht ordentlich erfüllt hat. Wer will das beurteilen? Derjenige, der das Geld bekommt, weiß natürlich immer genau, wie die Realität aussieht. Derjenige, der das Geld gibt, muss sich entsprechend informieren. An dieser Stelle bleibt einfach eine Grundproblematik.

Wie gravierend die Anreize mit Blick auf die Zukunft sind, hängt von der Ausgestaltung der Finanzierung ab. Deswegen gibt es ja auch den Streit um die Frage, was eigentlich „Finanzschwäche“ ist. Die Mittel sollen zwar in den Bildungsbereich gehen, aber angesetzt wird am Punkt „Finanzschwäche“. Das ist ein bisschen paradox. Es wird darauf ankommen, wie die Mittel verteilt werden. Man will hier eine doppelte Verteilung vornehmen, nämlich erst einmal an die Länder und dann an die Kommunen; so lese ich die Entwürfe. Das führt bei den Kriterien, die jetzt angelegt werden, natürlich dazu, dass das Geld genau an die Länder geht, die Probleme mit der Finanzierung in diesem Bereich haben. Von daher gibt es grundsätzlich die Befürchtung, dass man jetzt Ländern Geld gibt, die in ihrem Verantwortungsbereich nicht ordentlich gewirtschaftet haben.

Solange wir uns an der Finanzschwäche orientieren, ist das Kriterium nicht der Bildungsbereich, sondern die Finanzausstattung der Kommunen. Wenn man das Geld nach den Einwohnern verteilt, erreicht man zwar nicht die gesteckten Ziele, aber man hat dann auch keine Fehlanreize; das dürfte auch klar sein.

Auch wenn man das Programm jetzt ordentlich aufsetzen, tatsächlich konkrete Ziele vorgeben - was will man eigentlich mit der Bildungsinfrastruktur erreichen? - und die Ziele in ein konkretes Verfahren implementieren würde - möglicherweise in ein Wettbewerbsverfahren, bei dem Programme ausgewählt werden können -, mit Evaluierung und allem, was für ein vernünftiges Programm dazugehört, sodass man den Fortschritt hinterher auch kontrollieren kann, dann würde es trotzdem dabei bleiben, dass man in einem Bereich, in dem eigentlich die Kommunen tätig sein sollten und für den die Länder eine wichtige Verantwortung haben, die Gelder genau dorthin gibt, wo die Verantwortung nicht wahrgenommen wird. Grundsätzlich würde ich die Bedenken voll tragen, dass man damit die Zuständigkeiten vermischt und damit auch Fehlanreize auslöst.

Dr. Ernst Dieter Rossmann (SPD): Es ist ja bekannt, dass es unterschiedliche Auffassungen bezüglich der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Bildungsbereich gibt.

Herr Wieland, Sie haben gesagt, das sei jetzt ein Kompromiss. Nun soll es ein möglichst guter Kompromiss werden. Deshalb will noch einmal bei Herrn Zimmermann rückfragen, ob die Beschreibung der Kriterien so ausreichend ist, dass die 3,5 Milliarden Euro tatsächlich in die finanzschwachen Kommunen abfließen können, was sie in die Lage versetzt, entsprechende Maßnahmen in einem bestimmten Zeitraum umzusetzen. In Bezug auf die Zeit hatte Kollege Daldrup ja schon eine Frage gestellt.

Ich mache es anschaulich: In meinem Wahlkreis gibt es eine finanzschwache Kommune. Sie hat aktuell gar nicht das notwendige Personal, um Sanierungen, Ersatzbauten und anderes so schnell zu realisieren. Dafür bedient sie sich einer privat beauftragten Steuerungsgruppe. Ich nehme den vorliegenden Vorschlag so wahr, dass

Nur zur dienstlichen Verwendung

die Auftragserteilung an eine private Steuerungsgruppe, um das Geld dann auch tatsächlich entsprechend einsetzen zu können, bis jetzt nicht gefördert werden würde.

Das ist ein Beispiel, anhand dessen ich Herrn Zimmermann fragen möchte, ob auch er der Meinung ist, dass der Kriterienkatalog, nach dem das Geld ausgegeben werden kann, um Neubauten, um Steuerungsleistungen und um anderes erweitert werden müsste. Oder ist das alles bisher schon ausreichend festgelegt, sodass die 3,5 Milliarden Euro tatsächlich auch in dem Zeitraum voll verausgabt werden können, damit es für die Kinder und die Schulträger besser wird? Vielleicht können Sie das noch einmal erläutern.

Meine zweite Frage will ich an Herrn Wieland stellen. Man kann hier verschiedener Auffassung sein. Es geht von der Ästhetik des Herrn Claus bis hin zu grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Fragen. Mich würde interessieren, ob Sie aufgrund Ihrer Überschau über die verschiedenen Programme sagen, dass dieses Programm die Chance hat, in Bezug auf die Bedarfslage von Kindern, Jugendlichen und Schulen in finanzschwachen Kommunen einen Anstoß zu geben, der zielgenau die Förderung von Bildung und die Gleichwertigkeit der Bildungschancen in den Kommunen im Blick hat.

Dass es dort eine Fehlsteuerung von 5 Prozent gibt: „So what“, solange die klare Möglichkeit besteht, die Bildungsinfrastruktur in finanzschwachen Kommunen wirksam gezielt zu fördern. Oder gibt es ein besseres Konzept als das hier vorgeschlagene, um dieses Ziel zu erreichen?

Sachverständiger Uwe Zimmermann (Deutscher Städte- und Gemeindebund): Herr Abgeordneter, ich will versuchen, Ihre Frage so gut wie möglich zu beantworten. - Nach dem jetzigen Stand - einige Dinge sind ja noch offen, insbesondere auch die Fragen, welche Rolle die Länder spielen werden und wie die Einzelausgestaltung in den Ländern aussehen wird - begrüßen wir im Grundsatz das Engagement des Bundes und diesen neuen Artikel 104c des Grundgesetzes.

Die Summe, die hier im Raume steht - zweimal 3,5 Milliarden Euro -, wird ersichtlich nicht ausreichen, um den Investitionsrückstand im Bereich der Bildungsinfrastruktur wegzuräumen. Daher ist es uns auch wichtig, zu sagen: Wir wollen die Zusätzlichkeit der Bundesmittel, und wir wollen, dass die Bundesländer nicht auf den Gedanken kommen, aus der Hauptfinanzierungspflicht für die Gemeinden auch nur ein wenig entlassen werden zu können. Die Hauptverantwortung für die Finanzierung der kommunalen Kassen tragen natürlich die Kommunen selbst und vor allen Dingen die Bundesländer. Dass der Bund jetzt Milliardenbeträge in die Hand nimmt und sich für diesen Bereich verantwortlich zeigt - gerade in dieser Legislaturperiode -, ist sehr zu begrüßen.

Ähnlich wie es die Kollegin Göppert vom Deutschen Städtetag eben gesagt hat, bedauern auch wir, dass dieser neue Artikel 104c des Grundgesetzes nicht wirklich eine Durchbrechung des Kooperationsverbotes darstellt. Es ist davon gesprochen worden, das sei eine Zuweisung von Verantwortlichkeiten und richtig so. Das ist im Grundsatz eine richtige Entscheidung gewesen, die wir als Verband auch mitgetragen haben. Es zeigt sich aber, dass es große, wichtige gesellschaftliche Herausforderungen gibt, bei denen über alle drei Ebenen hinweg eine gemeinsame Problemlösung und auch eine gemeinsame Finanzierung möglich sein muss. Der neue Artikel 104c des Grundgesetzes ist sicherlich ein Schritt auf dem Weg dahin.

Ob alle Mittel optimal abfließen werden und ob das so, wie es jetzt ausformuliert ist, ausreichend ist: Diesbezüglich sind hier und dort sicherlich noch Fragen zu beantworten. Das fängt bei der Frage an, was „finanzschwach“ bedeutet. Sie haben in unserer Stellungnahme gesehen, dass das nach unserem Dafürhalten nicht in der Verfassung geregelt werden sollte und es also kein verfassungsrechtlicher Begriff werden sollte. Gleichwohl muss am Ende irgendwo definiert werden, wer die Mittel bekommt.

Wenn man die Mittel alleine über die Umsatzsteuer verteilen würde, dann könnte man auch

Nur zur dienstlichen Verwendung

gleich eine Gießkanne nehmen. Dann käme überall ein bisschen von dem Geld an, und da es eine Steuer wäre, die keiner Zweckbindung unterliegt, hätte man auch keine Gewähr, dass die Gelder in die Bildungsinfrastruktur fließen würden. Das ist eben der große Unterschied.

Wenn Sie in die Bildungsinfrastruktur investieren wollen, dann müssen Sie das direkt tun. Inwieweit es dann Projektsteuerungen auf der Landesebene gibt, ist ja auch Gegenstand der Stellungnahme des Bundesrates und der Erwiderung der Bundesregierung. All diese Dokumente liegen hier vor. Sie enthalten verständlicherweise unterschiedliche Sichtweisen der Länder und des Bundes.

Dass gerade die finanzschwachen Kommunen Probleme haben, die Mittel zu investieren, ist vollkommen zutreffend. Wir bekommen immer mehr Rückmeldungen, dass sich private Anbieter zum Beispiel für serielles Bauen in den Gemeinden anbieten und sagen: Ihr habt keine Planungs- oder Steuerungsbehörden mehr dafür. Ihr beauftragt uns, und wir machen das alles für euch schlüsselfertig.

Es stellt sich die Frage, ob das eine Form der öffentlich-privaten Partnerschaft ist - diese Kritik ist hier vorhin ja schon formuliert worden - und ob sich das für die Gemeinden rechnet. Ich persönlich habe große Zweifel, dass das der Weg ist, der weiterführt.

Zur Kofinanzierung: Auch wenn der Bund 80 oder 90 Prozent zur Verfügung stellt, haben die finanzschwachen Kommunen das Problem, die restlichen 20 oder 10 Prozent im Rahmen der Kofinanzierung bereitzustellen. Hier liegt es an den Ländern, ob man im Einzelfall auch auf 100 Prozent hochgeht; auch das ist ja keine neue Erfindung. Das führt aber natürlich dazu, dass bei anderen Projekten im gleichen Bundesland der Kofinanzierungsanteil der Kommunen höher sein muss.

Zur Thematik Neubau: In unserer Stellungnahme haben wir den Vorschlag gemacht, den Ersatzneubau zu ermöglichen. Dass es einen Neubaubedarf im Bereich der Schulen gibt, ist überhaupt keine Frage. In Anbetracht der verfügbaren Mittel in diesem Paket ist es nach unserem Verständnis aber ausreichend, von „Ersatzneubau“ zu sprechen, der gegenüber der Sanierung von bestehenden sanierungsbedürftigen Beständen wirtschaftlicher ist. Herr Dr. Zeuner hat das eben an dieser Stelle ja auch schon ausgeführt.

Ich glaube, dass das Vorhaben prinzipiell richtig ist. Vieles wird noch in den Bundesländern auszugestalten und zu definieren sein. Der Weg, der hier aufgezeichnet ist, ist aber richtig, und ich bin nicht nur optimistisch, sondern ich bin mir sicher, dass die Mittel abfließen und am Ende in den Gemeinden auch investiert werden.

Wenn man es erreicht, dass die Länder diese Mittel tatsächlich kofinanzieren und sicherstellen, dass sie einen Mehrwert in den gemeindlichen Strukturen stiften, dann wird der Bund dazu beitragen, eine Verbesserung der Bildungsinfrastruktur zu erzielen. Das alleine wird das Problem noch nicht lösen. Wenn man sich aber einmal überlegt, dass der Bund eigentlich gar nicht handeln darf, dann ist das, was er sich hier anschickt zu tun, schon mehr als zu begrüßen.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer): Ich möchte Sie ganz deutlich darin bestärken, diesen Weg der Verfassungsänderung zu gehen, weil das Problem, glaube ich, unbestritten vorhanden ist. Niemand hat hier heute Nachmittag gesagt, das sei eine Einbildung und man glaube, hier ein Scheinproblem vor sich zu haben.

Ich verstehe meine Kollegen, die sagen, sie könnten sich eine ästhetisch schönere und den Grundzügen einer bundesstaatlichen Finanzverfassung besser entsprechenden Lösung vorstellen. Wenn Sie aber an die Eltern denken, die ihre Kinder in die Bildungseinrichtungen der Kommunen schicken, die dringend einer Renovierung bzw. eines Ersatzes bedürfen, dann wissen Sie: Ihnen ist es wichtiger, dass zügig etwas geschieht, als dass sie bis in die letzten Einzelheiten verfolgen können, wer dafür verantwortlich ist.

Nur zur dienstlichen Verwendung

Wenn Sie einmal die Geschichte der Finanzverfassung der Bundesrepublik über jetzt bald 70 Jahre verfolgen, dann wissen Sie, dass es immer Anstöße und Gelder vonseiten des Bundes gegeben hat, wenn solche Probleme aufgetaucht sind. Das hat die bundesstaatliche Ordnung nicht untergraben. Man muss nur aufpassen, dass man nicht zu weit geht und dass das begrenzt bleibt. Es gehört aber zu unserem Verständnis einer bundesstaatlichen Finanzverfassung, dass der Bund in solchen Situationen unterstützend eingreifen kann.

Das geschieht hier, und ich sehe keine verfassungstheoretischen Einwände dagegen, die Sie daran hindern würden. Ich sehe vielmehr eine dringende gesellschaftspolitische Notwendigkeit und auch eine Verantwortung des Gesamtstaates, sicherzustellen, dass Bildung auf kommunaler Ebene in adäquater Weise - Deutschland ist sehr auf Bildungsqualität angewiesen - erfolgen kann.

Kai Gehring (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Meine erste Frage richtet sich an Dr. Dohmen: Nach der Systematik sollen Finanzhilfen des Bundes in Bereiche mit gesamtstaatlicher Bedeutung fließen. Können Sie darlegen, warum Investitionen in die Bildungsinfrastruktur auf kommunaler Ebene eine gesamtstaatliche Bedeutung haben, und können Sie auch noch einmal deutlich machen, warum deshalb die vollständige Abschaffung des Kooperationsverbotes sinnvoller wäre als dieser kleine Öffnungsschritt?

Meine zweite Frage richtet sich an Frau Göppert: Mich beschäftigt auch fachpolitisch die Frage, ob von dem sehr kleinen 3,5-Milliarden-Euro-Kuchen auch in den Berufsschulen etwas ankommt. Können Sie zu den Investitionsbedarfen bei den Berufsschulen Auskunft geben und sagen, wie man die Inanspruchnahme gewährleisten kann, sodass sowohl die Berufsschulen als auch die allgemeinbildenden Schulden von diesen Investitionsmitteln etwas abbekommen? Sind hier Zielvereinbarungen oder Quoten denkbar? Wie kann man es erreichen, dass sowohl Schulen als auch Berufsschulen hiervon profitieren können?

Sachverständiger Dr. Dieter Dohmen (Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie): Der Bildungsbereich ist in meinen Augen der Bereich, bei dem es eklatante Verwerfungen gibt, und zwar immer zu Ungunsten derjenigen, die am meisten finanzieren müssen, und zum Vorteil derer, die am wenigsten finanzieren.

Hier wird immer gesagt, die Kommunen tragen die meisten Lasten. Das mag mit Blick auf die Infrastruktur korrekt sein. Ansonsten stimmt das allenfalls noch für den Kitabereich, dort aber besonders. Neben dem Bund sind im Übrigen die Sozialversicherungen ein mindestens genauso großer Profiteur von Verbesserungen im Bildungssystem.

Mit Blick auf die Infrastruktur ist Folgendes zu beachten: Wenn wir über Sanierung reden, dann ist die Frage der gesamtstaatlichen Verantwortung vielleicht etwas anders zu beantworten, als wenn es um Bildungsausbau geht, der explizit bildungsschwächeren Gruppen zugutekäme. Ich nenne beispielsweise den frühkindlichen Bereich.

Von Bildungsbereich zu Bildungsbereich ist es unterschiedlich zu bewerten, wie groß die Unterschiede sind und ob der Bund und die Länder mal mehr oder weniger profitieren. Eindeutig ist aber, dass es hier eine gewaltige Schieflage gibt. Hinzu kommt in meinen Augen eine zum Teil etwas zu starke Vereinfachung bei der Beurteilung, ob die Kommunen oder die Länder ordentlich gewirtschaftet oder Fehler gemacht haben. Ich glaube, diese Frage muss man differenzierter beantworten - immer auch vor dem Hintergrund, welche soziale Infrastruktur sie haben.

Wie der Armuts- und Reichtumsbericht zum Teil zu Recht feststellte, gibt es eine Diskrepanz beim politischen Engagement zwischen den sozioökonomisch bessergestellten Gruppen auf der einen Seite und denen, die besonders davon profitieren würden, auf der anderen Seite; die Letztgenannten engagieren sich weniger politisch. Das muss man im Hinterkopf haben. Weil wir hier eine komplette Schieflage haben, ist es überhaupt nicht hilfreich, nur nach der politischen Zustän-

Nur zur dienstlichen Verwendung

digkeit und der Verantwortung für die Finanzierung im Bildungsbereich zu fragen und die Frage zu stellen: Wer profitiert davon? Die fiskalischen Erträge fallen auf anderen Ebenen an.

Nur mit Blick auf die Bildung wäre die logische Konsequenz, den Föderalismus in der derzeitigen Form bzw. die Einnahmezuständigkeit entsprechend zu verändern. Das lässt sich in meinen Augen wahrscheinlich nicht machen. Insofern kommen Sie nicht darum herum, das Bildungskooperationsverbot grundlegend aufzuheben.

Ich bin eben auf die Idee gekommen, ob man nicht einen Fonds einrichten sollte, in den Bund, Länder und Kommunen gemeinsam einzahlen und aus dem man dann gemeinsam die Bildungsinvestitionen trägt, um sie hinterher auf der Basis der anfallenden fiskalischen Einnahmen abzurechnen. Das hört sich vielleicht ein bisschen holzschnittartig an und soll jetzt auch nicht das Thema Nebenhaushalte bzw. Schattenhaushalte identifizieren, sondern die grundsätzliche Frage aufwerfen, wer für was zuständig ist.

Ich wiederhole mich: Der Bund ist der mit Abstand größte Nutznießer von Bildung, und die Kommunen können zum Teil gar nicht das tun, was sie gerne tun würden, weil sie nicht die entsprechende Finanzkraft haben.

Sachverständige Verena Göppert (Deutscher Städtetag): Ich wurde nach dem Anteil der Berufsschulen gefragt. - Ich kann Ihnen jetzt natürlich nicht sagen, dass soundso viel Prozent auf die Berufsschulen entfallen werden. Das hängt von den örtlichen Gegebenheiten ab. Vor Ort muss geschaut werden, wo der höchste Investitionsstau ist und wo die Mittel zielgerichtet eingesetzt werden können.

Es wird jetzt ja auch darauf ankommen, wie die Verteilung auf die Länder erfolgt, wie die Länder die Summe auf ihre finanzschwachen Kommunen verteilen und welcher konkrete Bedarf vor Ort besteht. Ich denke, im Zusammenspiel der politischen Akteure auf der örtlichen Ebene wird man hier zu adäquaten Lösungen kommen und dort investieren, wo der Stau und die Not am größten sind.

Eckhardt Rehberg (CDU/CSU): Damit hier keine falschen Tatsachen im Raum stehen bleiben: Professor Henneke, in einer der letzten Ausgaben Ihrer Fachzeitschrift *Der Landkreis* haben Sie einmal die Steuerzuwächse von Kommunen, Ländern und vom Bund aufgeführt. Wenn ich mich richtig erinnere, gab es den größten relativen Steuerzuwachs bei den Kommunen; er lag bei fast 45 Prozent. Wenn ich die absoluten Zahlen richtig im Kopf habe, erfolgte eine Steigerung von 70 Milliarden Euro im Jahr 2010 auf gut 100 Milliarden Euro - nach der Steuerschätzung - im Jahr 2017. Nicht nur der Bund hat erhöhte Steuereinnahmen, sondern auch die Länder und Kommunen.

Ich habe noch eine Frage an Herrn Wieland. Herr Wieland, ich komme aus Mecklenburg-Vorpommern. Mein Bundesland hat gerade ein Programm zur Entschuldung von Gemeinden und Landkreisen aufgelegt. Das nehmen die Landkreise und Gemeinden ziemlich engagiert an. Sie werden danach deutlich weniger Kassenkredite haben. Nach Ihrer Einlassung von vorhin wären sie dann aber nicht mehr so finanzschwach. Die Steuerkraft unserer Gemeinden liegt aber nur bei 53 bis 55 Prozent des Bundesdurchschnitts, sodass ich alle unsere Gemeinden als finanzschwach bezeichne.

Ähnlich verhält es sich übrigens mit den Kommunen in Thüringen. Sie haben nur einen Anteil von 0,4 Prozent an den Kassenkrediten. Eigentlich gilt das für alle neuen Bundesländer. Dass die Anteile an Kassenkrediten in Bayern und Baden-Württemberg so niedrig sind, verstehe ich. Über die entsprechende Situation bei den Stadtstaaten haben wir ja schon geredet.

Meine Frage an Sie: In Artikel 104c - ich spreche insbesondere die §§ 10 und 11 des Gesetzentwurfs an - geht es um finanzschwache Kommunen. Die Länder sind für die Verteilung an die finanzschwachen Kommunen zuständig. Wenn unser Programm in Mecklenburg-Vorpommern beendet ist - das Land verwendet ein Stück weit Überschüsse dafür -, dann hätte Mecklenburg-Vorpommern gemäß dem Kriterium Kassenkredite gar keine finanzschwachen Kommunen

Nur zur dienstlichen Verwendung

mehr. Ich sage Ihnen daher: Alle neuen Bundesländer wären bei einer Verteilung, die sich nach dem Anteil an Kassenkrediten richtet, massiv benachteiligt.

Bei einer Steuerkraft von gut 50 Prozent im Vergleich zum Bundesdurchschnitt kann man, glaube ich - hier nicken alle Kolleginnen und Kollegen -, nicht von Finanzstärke reden. Deswegen halte ich Ihnen das noch einmal entgegen. Ihr Kriterium der Kassenkredite kann ich mit Blick auf mein Bundesland nicht nachvollziehen.

Lassen Sie mich noch eine Anmerkung machen: Auch im Land Niedersachsen läuft gegenwärtig ein solches Programm. Wenn wir das alles so beließen, dann wäre zukünftig jedes Bundesland nicht gut beraten, die Kassenkredite zu senken. Um von diesem Kuchen möglichst viel abzubekommen, müssten die Kassenkredite nämlich möglichst hoch sein.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer): Herr Abgeordneter, das ist praktisch ein Element der kommunalen Finanzausstattung. Natürlich können Sie sagen, alle ostdeutschen Länder sind deutlich unterfinanziert, wenn es um die Steuereinnahmen geht. Darum soll ja durch die Reform der Finanzverfassung ein Ausgleich erfolgen. Herr Henneke hat vorhin auch erwähnt, dass es zukünftig eine Steigerung auf 94 Prozent geben wird. Das soll dafür sorgen, dass auch die Kommunen in Ostdeutschland auskömmlich wirtschaften können.

Natürlich würde ich Ihnen nicht raten, auf Dauer einen Großteil der Zuwendungen an die Kommunen allein an den Kassenkrediten zu bemessen. Das wäre ein Anreizprogramm. Ich würde aber schon bei der Behauptung bleiben, dass die Kommunen, die heute eine sehr hohe Last aufgrund von Kassenkrediten zu tragen haben, finanzschwach sind.

Swen Schulz (Spandau) (SPD): Herr Zimmermann hat mich neugierig gemacht. Er hat Zweifel in Bezug auf das Instrument der öffentlich-privaten Partnerschaften angemeldet. Vielleicht können Sie noch einmal ausführen, inwieweit Sie hier Probleme sehen.

Bei dieser Gelegenheit möchte ich auch eine Frage an Herrn Romers vom Bundesrechnungshof stellen: Wir diskutieren über öffentlich-private Partnerschaften, wenn es um die Verkehrsinfrastruktur geht. Öffentlich-private Partnerschaften sind aber auch im Bereich der Bildung vorgesehen. Wie steht der Bundesrechnungshof dazu?

Sachverständiger Uwe Zimmermann (Deutscher Städte- und Gemeindebund): Es gibt, glaube ich, 198 echte öffentlich-private Partnerschaftsverträge in den Gemeinden in Deutschland und wahrscheinlich 2 000 Doktorarbeiten darüber.

Dies war in der kommunalen Wirklichkeit kein Renner, vor allen Dingen aus drei Gründen: Sie sind für mittlere und kleinere Gemeinden zu komplex im Handling, die Begleitkosten sind zu hoch, weil man sich von Beratungsgesellschaften betreuen lassen muss - das macht die Sache zu teuer -, und es gibt immer ein Renditeinteresse des Investors, das im Vergleich zur Finanzierung in herkömmlicher Form einige Fragen aufwirft.

Wenn man eine bestimmte Größe erreicht, fangen ÖPP an, wirtschaftlich interessanter zu werden. Das ist eine Beschaffungsvariante, von der wir als Deutscher Städte- und Gemeindebund nicht abraten. Wir raten aber auch nicht dazu, sondern informieren darüber. Die Praxis hat gezeigt, dass sich nach einer entsprechenden Prüfung diese Beschaffungsvariante - zumindest im Bereich der Gemeinden und der kleineren Städte - aus den genannten Gründen in den allermeisten Fällen nicht als die bessere Variante herausgestellt hat.

Sachverständiger Joachim Romers (Bundesrechnungshof): Herr Abgeordneter Schulz, Sie wissen, dass wir uns auch den Bereich Bildung und Forschung anschauen. In diesem Bereich gibt es meines Wissens aufseiten des Bundes keinerlei Erfahrungen mit ÖPP-Projekten.

Unsere generelle Auffassung ist, dass man genau hinschauen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchun-

Nur zur dienstlichen Verwendung

gen durchführen muss, die die Vor- und Nachteile der verschiedenen Optionen und Varianten darstellen. - Es tut mir leid, aber in diesem Bereich haben wir keinerlei Erfahrungen.

Vorsitzende Dr. Gesine Lötzsch: Ich bedanke mich bei allen Sachverständigen für ihre Teilnahme und vor allen Dingen für die Antworten, und bei den Kolleginnen und Kollegen bedanke ich mich für die Mitarbeit.

Die Sitzung ist beendet. - Auf Wiedersehen!

(Schluss: 15.59 Uhr)

Dr. Gesine Lötzsch, MdB
Vorsitzende

Anlage 1

Haushaltsausschuss
- Sekretariat –

Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

4193

18. Wahlperiode

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 6. März 2017
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) und zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135)

– Thema: Bessere Förderung von Investitionen, kommunale Bildungsinfrastruktur –

zugeleitet wurden.

- **Prof. Dr. Thiess Büttner**
  Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
- **Bundesrechnungshof**
- **Dr. Dieter Dohmen**
  Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie
- **Ansgar Klinger**
  Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)
- **Prof. Dr. Joachim Wieland**
  Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
- **Dr. Jörg Zeuner**
  KfW Bankengruppe
- **Deutscher Städte- und Gemeindebund**
- **Deutscher Landkreistag**
- **Deutscher Gewerkschaftsbund**
- **Deutscher Städtetag**

FRIEDRICH-ALEXANDER
UNIVERSITÄT
ERLANGEN-NÜRNBERG

FACHBEREICH WIRTSCHAFTS-
WISSENSCHAFTEN

Prof. Dr. Thiess Büttner

Universität Erlangen-Nürnberg • Postfach 3931 • 90020 Nürnberg

Frau Dr. Gesine Lötzsch, 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. Lötzsch,

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.

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 Finanzausgleichsysteme, 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.

FRIEDRICH-ALEXANDER
UNIVERSITÄT
ERLANGEN-NÜRNBERG

FACHBEREICH WIRTSCHAFTS-
WISSENSCHAFTEN

Prof. Dr. Thiess Büttner

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

Öffentliche Anhörung
des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 6. März 2017, 14 bis 16 Uhr, in Berlin

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes

zu den Entwürfen eines

- **Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) und**
- **Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135)**

hier:
Bessere Förderung von Investitionen, kommunale Bildungsinfrastruktur

1. Vorbemerkung

(1) Die vorgesehene Einführung des Artikels 104c Grundgesetz und die Änderung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) erweitern die rechtlichen Grundlagen für Finanzhilfen des Bundes an die Länder erheblich. Erstmals nach der Föderalismusreform 2006 erstrecken sie sich mit der Schulinfrastruktur auf einen Bereich, in denen der Bund über keinerlei Gesetzgebungs- und Aufgabenkompetenz verfügt.

(2) Aus diesem Grund verfügen Bundesverwaltung und Bundesrechnungshof kaum über eigene Erkenntnisse zur kommunalen Schulinfrastruktur und den sich daraus ergebenden Handlungsbedarf. Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes in diesem Bereich beschränken sich auf punktuelle Erkenntnisse zur Umsetzung des Investitionsprogramms „Zukunft Bildung und Betreuung“ 2003 – 2007 („Ganztagsschulprogramm“) sowie des Zukunftsinvestitionsgesetzes (ZuInvG) in den Jahren 2009 bis 2010 in Zusammenhang mit dem sog. Konjunkturpaket II.[1] Eigene Erhebungen auf kommunaler Ebene konnte er hierzu nur für

[1] Vgl. Berichte an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Finanzhilfen nach dem ZuInvG, HHA-Drs. 16 (8) 6098, 17 / 0154 und 17 / 1012. Investitionen in die Bildungsinfrastruktur stellten einen Schwerpunkt der mit dem ZuInvG geförderten Investitionen dar.

Investitionen im Rahmen des ZuInvG vornehmen, bis diese Möglichkeit durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 7. September 2010[2] stark eingeschränkt wurde.

(3) Die in diesem engen Rahmen gewonnenen Erkenntnisse haben den Bundesrechnungshof in seiner kritischen Grundeinschätzung gegenüber Finanzhilfen bestätigt. Danach erhöht das Auseinanderfallen von Finanzverantwortung und Entscheidungsbefugnis über die Verwendung der Mittel die Gefahr unwirtschaftlichen Handelns, führt zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand und verzögert die Erreichung der gesamtstaatlichen Ziele. Der Bundesrechnungshof spricht sich deshalb seit langem grundsätzlich für einen Abbau von Mischfinanzierungstatbeständen und Finanzhilfen aus.[3] Er sieht vor diesem Hintergrund auch die nachfolgend beschriebenen Risiken für die anstehende Neuregelung.

2. Steuerung und Kontrolle der Finanzhilfen des Bundes

(4) Die geplante Gesetzesänderung fasst das Spektrum der förderfähigen Investitionen sehr weit.[4] Hierzu gehören alle gebäudebezogenen Investitionen, sofern es sich nicht um Neubauvorhaben handelt. Die Mitfinanzierung von Ersatzbauten ist allerdings förderfähig, soweit sie im Vergleich zur Bestandssanierung nachweislich die wirtschaftlich vorteilhaftere Variante darstellt.[5] Selbst dieser weitgezogene Förderungsbereich stößt auf die Kritik des Bundesrates, der die umfassende Mitfinanzierung von Schulneubauten und Maßnahmen zur Digitalisierung von Schulen fordert.[6] Die Möglichkeiten für den Bund, die Zielsetzung der Förderung zu konkretisieren und im Vollzug nachzuhalten, sind nach der aktuellen Fassung des auch für Artikel 104c Grundgesetz n. F. anzuwendenden Artikels 104b Absatz 2 und 3 Grundgesetz n. F. sehr begrenzt. Anders als noch der Referentenentwurf sieht der Gesetzentwurf hier keine „Bestimmungen über die“, sondern nur noch „Grundzüge der“ Ausgestaltung der Länderprogramme für die Verwendung und damit keine Festlegung von Kriterien für die zweckentsprechende Verwendung der Mittel vor. Außerdem sind nunmehr keine Kontroll- und

---

2 BVerfGE Bd. 127, S. 165-224; Az. 2 BvF 1/09.

3 Vgl. z. B. Bemerkungen 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, BT-Drs. 15/60 Nr. 2.3; Bemerkungen 2005 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, BT-Drs. 16/160 Nr. 3.2.2; Bericht des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Januar 2015, S. 43 ff.

4 Vgl. § 12 KInvFG n. F.

5 Vgl. BT-Drs. 11/11135, Begründung zu Artikel 7 (§ 12 KInvFG), S. 85.

6 Vgl. BT-Drs. 18/11135, Stellungnahme des Bundesrates, S. 135-173.

Steuerungsmöglichkeiten der Bundesverwaltung über die Verwendung der Mittel mehr vorgesehen.[7] Es bleibt bei einer bloßen Unterrichtungspflicht, deren Einzelheiten nach Artikel 104b Absatz 3 Grundgesetz n. F. nur im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern vereinbart werden können. Die Finanzierungszuständigkeit des Bundes und die Möglichkeit, einen zielgerichteten und wirtschaftlichen Einsatz seiner Mittel sicherzustellen, fallen damit in diesem Fall weit auseinander.[8]

(5) Zu den Prüfungsrechten des Bundesrechnungshofes sieht § 15 Absatz 4 KInvFG n. F. „ein Recht auf einzelfallbezogene Informationsbeschaffung und örtliche Erhebungsbefugnisse“ bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für einen Rückforderungsanspruch des Bundes vor. Diese Regelung gibt lediglich die derzeit geltende Rechtslage im Lichte der o. g. Entscheidung des BVerfG vom September 2010 wieder. Sie beschränkt die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen darauf, aufgrund von Informationen Dritter Fehlverhalten in Einzelfällen nachzugehen. Dies schließt aus, dass der Bundesrechnungshof die Verwendung der Bundesmittel systematisch analysiert und Fehlentwicklungen aufzeigt. Damit fehlt ihm auch die Grundlage, die Bundesregierung sowie das Parlament umfassend über die Erreichung der mit der Maßnahme verbundenen gesamtstaatlichen Ziele zu informieren und auf Verbesserungsmöglichkeiten hinzuweisen.

(6) Um die Weiterentwicklung der Prüfungsmöglichkeiten geht es in den neuen Regelungen in Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz n F. und § 91 Absatz 5 BHO n.F. Sie sehen vor, dass der Bundesrechnungshof in Benehmen mit den Landesrechnungshöfen bei den mittelverwaltenden Dienststellen des Landes erheben darf. Ob diese Formulierung z. B. auch Kommunen einschließt, ist nicht sichergestellt, da deren Einstufung als „mittelbare Landesverwaltung“ umstritten ist. Eindeutige Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes sind aber für eine funktionierende Prüfungspraxis zwingend erforderlich. Gerade die kommunale Ebene trifft regel-

---

[7] Zusatz im Referentenentwurf zu Artikel 104b Absatz 2 Grundgesetz n. F.: „Zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung kann die Bundesregierung Bericht und Vorlage der Akten verlangen, Erhebungen bei allen Behörden durchführen und im Einzelfall zur Sicherstellung der zweckentsprechenden Mittelverwendung Weisungen gegenüber der obersten Landesbehörde erteilen“.

[8] In anderen Bereichen der Mischfinanzierung sind Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes finanzverfassungsrechtlich ausdrücklich vorgesehen. So ist bei Geldleistungen nach Artikel 104a Absatz 3 Grundgesetz die Anwendung der weitgehenden Aufsichtsmöglichkeiten des Bundes im Bereich der Auftragsverwaltung (Artikel 85 Grundgesetz) vorgesehen, sofern er die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt.

mäßig die Entscheidungen über die Investitionen in die Bildungsinfrastruktur. Um Prüfungsmöglichkeiten im kommunalen Bereich rechtssicher zu ermöglichen, hatte der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, die Regelung des Art. 114 Absatz 2 Grundgesetz n. F. eindeutig zu fassen und auf alle mittelbewirtschaftenden „Stellen“ auszudehnen.[9]

Die Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes im Kontext der anstehenden Neuregelungen sollen vertieft in der Anhörung des Haushaltsausschusses am 20. März 2017 thematisiert werden.

(7) Im Ergebnis hält der Bundesrechnungshof die in § 15 Absatz 4 KInvFG n. F. enthaltene restriktive Ausgestaltung der Informationsbeschaffungsrechte des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesrechnungshofes für kontraproduktiv. Sie sollte daher entfallen.

(8) Nach den Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes bleiben eigenständige Informations- und Steuerungsrechte der Bundesverwaltung im Bereich der Finanzhilfen unverzichtbar. Sie sind auch die Voraussetzung dafür, dass Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes für eine zielorientierte Steuerung genutzt werden können. Die bloße Berichterstattung der Länder reicht hierfür erfahrungsgemäß nicht aus. Die Prüfung des Ganztagsschulprogramms hatte gezeigt, dass die regelmäßigen Berichterstattungen der Länder über die Verwendung der Mittel im Wesentlichen nur statistische Übersichten enthielten und allenfalls beispielhaft über konkrete Mittelverwendungen informierten.

3. Risiken für Effizienz und Effektivität der Förderung

(9) Ob das vorgesehene Mittelvolumen der Finanzhilfen für die kommunale Bildungsinfrastruktur im Ergebnis dem tatsächlichen Bedarf entspricht, kann der Bundesrechnungshof ebenso wenig beurteilen wie die Angemessenheit der Verwendungsbreite. Konkrete Angaben hierzu enthält auch die Gesetzesbegründung nicht. Offen bleibt auch, inwieweit durch Vorgaben für die „Festlegung sachgerechter Kriterien“ hinsichtlich der Auswahl der förderfähigen Gebiete ein effektiver Beitrag für die Verbesserung der Schulinfrastruktur nach einem überregional gültigen Maßstab sichergestellt werden kann. Es ist daher offen, ob der vorgesehene Betrag von 3,5 Mrd. Euro einen wirksamen Beitrag zur nachhaltigen Ver-

[9] Vgl. Bericht an den Haushaltsausschuss des Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO vom 20. Januar 2017; Gz.: I 1 – 2057 (2017) sowie Bericht des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) vom 18. November 2016 an das Bundesministerium der Finanzen.

besserung der kommunalen Schulinfrastruktur leisten kann. Mit der Aufnahme des Artikels 104c Grundgesetz n. F. ist daher der Einstieg in die dauerhafte Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der kommunalen Schulfinfrastruktur vorgezeichnet. Damit entstünde auf Dauer ein zusätzlicher Verflechtungstatbestand in einem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung.

(10) Der Bund will einzelfallbezogen bis zu 90 % der Investitionskosten übernehmen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass ein höherer Mitfinanzierungsanteil der Länder – z. B. in Höhe von 25 % am Gesamtvolumen entsprechend § 6 ZuInvG – das Eigeninteresse an einem zielorientierten und wirtschaftlichen Mitteleinsatz steigern würde. Dies könnte auch der Gefahr entgegenwirken, dass die Länder die Finanzhilfen als Ersatz für bereits vorgesehene Investitionen in die Schulinfrastruktur und damit letztlich zur allgemeinen Haushaltsentlastung nutzen. Ein wesentliches Ergebnis der Prüfungen des Bundesrechnungshofes zur Verwendung der Mittel des ZuInvG war, dass die dort ausdrücklich geforderte Zusätzlichkeit der geförderten Investitionen vielfach nicht gegeben war.

(11) Der Bundesrechnungshof weist aufgrund seiner Prüfungserfahrungen darauf hin, dass die Umsetzung von Finanzhilfen des Bundes in Investitionen auf kommunaler Ebene mit erheblichen Verzögerungen und beträchtlichem Verwaltungsaufwand verbunden ist. Dies ist alleine schon dadurch bedingt, dass es mehrere Verfahrensbeteiligte gibt (Bund, Länder, Kommunen, Auftragnehmer). Die Mittel für das Ganztagsschulprogramm flossen beispielsweise deutlich langsamer ab als geplant. Bis Mitte des Jahres 2007 – gegen Ende der ursprünglich geplanten Programmlaufzeit – war noch knapp die Hälfte der Mittel nicht ausgegeben. Ähnlich erhebliche Verzögerungen des Mittelabrufs und aufwendige Verfahren der Mittelvergabe und -abrechnung bei den Ländern stellte der Bundesrechnungshof auch bei seinen Prüfungen zum ZuInvG fest.

4. Fazit

(12) Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes stellt die geplante Neuregelung einen weitreichenden Schritt dar, der von der klaren verfassungsrechtlichen Aufgabenzuweisung im föderalen System wegführt. Er sieht das Risiko, dass dies zu dauerhaften Nachteilen für die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes und zu einer immer stärkeren Inanspruchnahme des Bundes in einem Bereich führt, in dem ihm mangels Zuständigkeit die Gestaltungsmöglichkeiten verwehrt sind. Ausreichende Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten, die es dem Bund ermögli-

chen würden, einen sachgerechten und wirtschaftlichen Mitteleinsatz sicherzustellen, sieht der vorliegende Gesetzentwurf nicht (mehr) vor. Einer eindeutigen und klaren Regelung bedürfen die Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes. Sollten sie wie bisher Erhebungen auf kommunaler Ebene im Wesentlichen ausschließen, wäre eine für die Bundesverwaltung und das Parlament verwertbare aussagefähige und systematische Prüfungstätigkeit nicht möglich.

Ehmann Romers

Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie
Research Institute for the Economics of Education and Social Affairs

Dr. Dieter Dohmen

Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags „Bessere Förderung von Investitionen, kommunale Bildungsinfrastruktur“ am 6.3.2017

Vorgelegt von

Dr. Dieter Dohmen,
FiBS – Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie

Berlin, 5. März 2017

1. Anteil des Bundes an den Bildungsausgaben seit Beginn des „Kooperationsverbotes" gestiegen

Das vor rund zehn Jahren im Rahmen der Föderalismusreform beschlossene sog. Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich steht in einem grundlegenden Widerspruch zur nachfolgenden Praxis. Kaum war das Kooperationsverbot beschlossen, nahmen Bund und Länder Verhandlungen zu gemeinsamen Finanzierungsprogrammen im Bildungsbereich auf, z.B. im Rahmen des Hochschulpakts Lehre sowie zum Ausbau der Kindertagesbetreuung. In der Folge hat sich der Bundesanteil an den Bildungsausgaben deutlich erhöht, und zwar insbesondere in den Bildungsbereichen, die unter den Kernbereich des Kooperationsverbots fallen: Im Hochschulbereich hat sich der Bundesanteil von 10% (2005) auf 20% (2013) verdoppelt, im Kita-Bereich hat der Bund ein Drittel der Ausbaukosten bei den unter Dreijährigen getragen und beteiligt sich indirekt auch an den laufenden Kosten. Diese Bedeutung wird in der offiziellen Bildungsfinanzberichterstattung, die für 2013 einen Anteil von 0,5% ausweist (2005: 0%) unzureichend sichtbar. Würde man auch die modifizierte Umsatzsteuer miteinrechnen, beliefe sich der Bundesanteil auf 1,345% (Dohmen 2016). Im Schulbereich zeigt sich ein vergleichbares Bild.

Mit Blick auf diese Entwicklung kann man m.E. nur feststellen, dass das Kooperationsverbot in einem eklatanten Widerspruch zur politischen Praxis steht. Allein schon die „politische Ehrlichkeit" erfordert es eigentlich, diesen Zustand zu beenden und das Grundgesetz an die politische Realität anzupassen. Auch aus anderen Gründen ist eine Beteiligung des Bundes an der Bildungsfinanzierung zumindest gerechtfertigt, wenn nicht sogar zwingend.

2. Verteilung der fiskalischen Erträge von Bildung lässt eine Bundesbeteiligung an den Bildungsausgaben notwendig erscheinen

Der Bund und die Sozialversicherungen sind die größten fiskalischen Nutznießer der Bildung und von allen bildungspolitischen Entwicklungen der vergangenen Jahre, vom Ausbau der Kindertagesbetreuung bis zum Ausbau des Hochschulsystems. D.h. aus finanzwissenschaftlicher bzw. bildungsökonomischer Sicht ist eine Beteiligung des Bundes an der Bildungsfinanzierung nicht nur gerechtfertigt, sondern letztlich zwingend. Im Kita-Bereich führt eine Investition von einem Euro beim Bund zu einem fiskalischen Ertrag von etwa 50 Euro, bei den Ländern von etwa 2,70 Euro und bei den Kommunen von 1,20 Euro (Dohmen 2016). In anderen Bildungsbereichen verhält es sich ähnlich, wenn auch nicht ganz so extrem in den Differenzen (Dohmen 2011).

3. Finanzlage von Ländern und Kommunen verhindert notwendige bzw. langfristig sinnvolle Investitionen in Bildung

Trotz der beträchtlichen finanziellen Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen in den vergangenen zehn Jahren, die nachdrücklich zu betonen und ausgesprochen positiv zu bewerten sind, können notwendige bzw. langfristig sinnvolle Bildungsinvestitionen nicht – in vollem Umfang – umgesetzt werden. Einige, ausgewählte Beispiele (eine umfassendere Übersicht findet sich in Dohmen 2015):

- Der begrüßenswerte Ausbau der Kindertagesbetreuung erreicht insbesondere Kinder aus bildungsfernen Schichten kaum, da der Fokus insbesondere auf der Ermöglichung der Erwerbstätigkeit der Eltern, insbesondere von Müttern liegt.
- Trotz Verbesserungen können nach wie vor 18% der 15-Jährigen kaum rechnen, schreiben und lesen, bzw. verstehen den Inhalt dessen, was sie lesen, nicht. D.h. sie sind funktionale Analphabeten. Tritt keine Beschleunigung der Verbesserung ein, dann gelingt es Deutschland frühestens in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts, den Anteil funktionaler Analphabet/innen zu minimieren. Diesen Zustand haben Länder wie Korea und Singapur bereits heute erreicht.
- In Schulen und Hochschulen besteht ein hoher Sanierungs- und zum Teil auch Neubaubedarf, um demografischen bzw. nachfragebedingten Entwicklungen Rechnung zu tragen.
- Die Nachfrage nach Studienplätzen wird langfristig deutlich über dem erreichten Ausbaustand bleiben. Nach vorliegenden Prognosen ist dauerhaft von über 400.000 Studienanfänger/innen auszugehen; mit Blick auf den Fachkräftebedarf der Wirtschaft müssten sowohl die Studienkapazitäten als auch das Berufsbildungssystem deutlich ausgebaut werden.
- 250.000 Jugendliche finden, zum großen Teil aufgrund mangelnder Vorqualifikation, aber auch aus anderen Gründen, keinen Ausbildungsplatz.
- Die Integration von Flüchtlingen und anderen zuwandernden Personen in die Gesellschaft hängt grundsätzlich von deren Zugangschancen zu Bildung und Qualifizierung ab. Die hohen Zuwanderungszahlen der letzten Jahre stellen eine besondere Herausforderung dar.

Die Kosten eines anspruchsvollen und möglichst umfassenden qualitativen und quantitativen Ausbaus des Bildungssystems wurden vom FiBS überschlägig auf ca. 500 Mrd. Euro für die kommenden zehn Jahre geschätzt (Dohmen 2015a), denen langfristig erhebliche fiskalische Erträge von im Schnitt deutlich über zehn Prozent pro Jahr gegenüberstehen (Dohmen 2011). Dieser Ausbau ist zur nachhaltigen Sicherung des Fachkräftebedarfs und damit auch im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung, gerade in Zeiten der Digitalisierung, zwingend notwendig. Er leistet damit zugleich aber auch einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung der sozialen Spaltung der Gesellschaft. Bis zu 20 Prozent der Bevölkerung sind weitgehend und zum großen Teil bereits dauerhaft von positiven Entwicklungen abgekoppelt; eine Verringerung dieses Anteils erfordert ein umfassendes und integriertes Konzept, das insbesondere auch eine Verbesserung ihrer Bildungschancen umfasst.

Die Überwindung der sozialen Spaltung der Gesellschaft würde zudem dazu beitragen, dass der Schuldenabbau nicht nur von den besser Qualifizierten geleistet werden muss, die zugleich auch den hohen Anteil an sozialen Leistungen finanzieren müssen. Bessere Bildungschancen für diese Gruppe sind somit auch ein Beitrag zur Gerechtigkeit in diese Richtung.

4. Länder und Kommunen, die besonders in Bildung investieren müssten, sind dazu nicht in der Lage

Die wirtschaftliche Lage und Leistungsfähigkeit auf der einen Seite und die Notwendigkeit, einen Beitrag zur Verringerung der sozialen Spaltung sowie zur Verbesserung von Bildungspartizipation und pädagogischer Leistungsfähigkeit bildungsferner Gruppen zu leisten, stehen in einem ungünstigen Verhältnis. So zeigt eine Studie des FiBS für das Bundesfamilienministerium deutlich, dass der Eigenbeitrag der Eltern negativ mit der wirtschaftlichen Situation des Landes korreliert. D.h. der Elternbeitrag ist dort besonders hoch, wo das BIP je Einwohner/in, niedrig ist, z.B. in Mecklenburg-Vorpommern, und ist dort vergleichsweise niedrig, wo das BIP je Einwohner/in höher ist – dies gilt nicht uneingeschränkt und ohne Ausnahme, aber im Großen und Ganzen. Die Höhe des Elternbeitrags bzw. der Kosten für die Mittagsverpflegung ist aber ein wesentlicher Faktor, der Kindern die Teilnahme an frühkindlicher Bildung ermöglicht – eine zentrale Grundlage zur Verbesserung der Bildungsleistungen und -partizipation über den gesamten Lebenszyklus. Auf der anderen Seite ist der Anteil an Sozialleistungen in sozial bzw. wirtschaftlich schwächeren Kommunen überproportional hoch, sodass die Gefahr einer Abwärtsspirale oder eines Verharrens auf niedrigem Niveau groß ist.

Eine Überwindung dieser Situation ist aus eigener Kraft dieser Kommunen, die u.U. auch noch im Haushaltssicherungsprozess sind, faktisch unmöglich. Entweder müssen die Länder und/oder der Bund dabei helfen. Da der Bund – im Zusammenspiel mit den Sozialversicherungen – der größte Nutznießer von zusätzlichen Bildungsinvestitionen ist, wäre es nur konsequent, wenn er sich verstärkt an den damit verbundenen Kosten beteiligt. Dies wird aber zum einen durch das Grundgesetz verhindert, das eine direkte Finanzierung der Kommunen durch den Bund nicht zulässt. Der verfassungsrechtlich mögliche Weg der Finanzierung über die Länder lässt nach vorliegender Erfahrung nicht immer erwarten, dass die Mittel auch dort eingesetzt werden, wofür sie eigentlich vorgesehen werden und die normalerweise genutzten Wege, z.B. über eine modifizierte Verteilung der Umsatzsteuer, steht i.d.R. nicht in einem ausgewogenen Verhältnis zu den Finanzierungsbedarfen bzw. zum bisherigen Engagement der Länder (Dohmen 2016). Zum anderen ist jedoch ebenso zu konstatieren, dass auch der Bund nicht in der Lage ist, die mit einem sinnvollen und langfristig verbundenen Ausbau des Bildungssystems (sowie ergänzenden Maßnahmen zur Unterstützung von bildungsfernen Familien oder alleinerziehenden Müttern etc.) verbundenen Kosten zu tragen, trotz der zuletzt erzielten Haushaltüberschüsse.

5. Neue Ideen notwendig, um zusätzliche öffentliche und private Finanzmittel zu generieren

Wenn diese Analyse richtig ist, dann bedarf die langfristige Verbesserung der Bildungsbeteiligung und der Bildungsleistungen aktueller wie zukünftiger Generationen zusätzlicher finanzieller Mittel. Ansatzpunkte hierfür sind u.U. der European Fund for Strategic Investment (EFSI), der darauf abzielt, zusätzliche private Investitionen zu generieren. Das FiBS ist derzeit an einer Machbarkeitsstudie für die Europäische Kommission, DG Education and Culture beteiligt, um Ansatzpunkte zur Etablierung von Education Investment Platforms zu identifizieren und deren Umsetzungsmöglichkeiten zu eruieren. In diesem Kontext sind einige Optionen identifiziert worden, die infrage kommen können (Schulsanierung durch Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz; Adult Learning Loan; etc.). Die Studie befindet sich derzeit noch in

der Durchführung und wird voraussichtlich Ende dieses Monats abgeschlossen. Es wäre ergänzend z.B. zu prüfen, ob eine Kombination der vorgesehenen 3,5 Mrd. Euro mit Mitteln oder Garantien des EFSI – und ggf. weiteren Ländermitteln – ein Anreiz für private Finanziers sein könnte, um zu günstigen Konditionen zusätzliche Mittel beizusteuern, und somit das für Schulsanierung zur Verfügung stehende Finanzvolumen deutlich auszuweiten. Nach Berechnungen der KfW besteht derzeit ein Sanierungsbedarf von bis zu 34 Mrd. Euro.

Ein zweiter Ansatz besteht in innovativen und faireren Formen von Public-Private-Partnerships, wie sie das FiBS etwa im Konzept des „Education Investment Funds" entwickelt hat. Dieser Education Investment Fund wird durch private Geldgeber ((Lebens-)Versicherungen, Kapitalgesellschaften, Stiftungen, Privatpersonen) finanziert und finanziert Bildungsinvestitionen vor. Im Gegenzug könnte der Fonds mit einem bestimmten Anteil, z.B. 25 %, 35 % oder 50 %, an den fiskalischen Erträgen aus den höheren Bildungsinvestitionen beteiligt werden. Aus Sicht der öffentlichen Hand wäre ein wesentlicher Vorteil, dass über diesen Weg risikolos weitere Investitionen in Bildung ermöglicht werden könnten und der Fonds ausschließlich im Erfolgsfalle – und in Abhängigkeit vom Erfolg – anteilig an den fiskalischen Erträgen beteiligt werden müsste (siehe ausführlicher Dohmen 2015b).

Literatur:

Dohmen, Dieter (2016), Expertise: Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der AG Frühe Bildung, Kurzfassung einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Jugend und Frauen, Berlin (http://www.fibs.eu/home/sites/_wgData/FiBS_Expertise_Kita-Finanzierung_160727_Kurzfassung_final.pdf).

Dohmen, Dieter (2016), Expertise: Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der AG Frühe Bildung, Langfassung einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Jugend und Frauen, Berlin (http://www.fruehe-chancen.de/fileadmin/PDF/Fruehe_Chancen/Bund-Laender-Konferenz/FiBS_Expertise_Kita-Finanzierung_Langfassung.pdf).

Dohmen, Dieter (2015a), Demografie und Fachkräftesicherung erfordern Ausbau von Hochschulen und Berufsbildung und eine bessere Schulbildung, FiBS-Forum Nr. 55, Berlin (http://www.fibs.eu/de/sites/_wgData/FiBS-Forum_055_Studien-%20und%20Ausbildungsplatzbedarfsprognose.pdf).

Dohmen, Dieter (2015b), Education Investment Fund - ein innovativer Ansatz zur Finanzierung zusätzlicher Bildungsausgaben, FiBS-Forum Nr. 56, Berlin (http://www.fibs.eu/de/sites/_wgData/Forum_056_Education%20Investment%20Fund_final.pdf).

Dohmen, Dieter (2011), Finanzierung und ökonomische Aspekte des Bildungsföderalismus, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung, Berlin (http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/08470.pdf).

Kontakt:
Dr. Dieter Dohmen, Hobrechtstr. 48, 12047 Berlin
Tel.: 030/8471223-0,
E-mail: d.dohmen@fibs.eu

Gewerkschaft
Erziehung und Wissenschaft
Hauptvorstand

//Berufliche Bildung und Weiterbildung//

Stellungnahme

der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)
zur öffentlichen Anhörung zum Thema
„Bessere Förderung von Investitionen, kommunale Bildungsinfrastruktur“

GG-Änderung 104b, 104c ; Begleitgesetz-Artikel 6, 7

im federführenden Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestags
am 06. März 2017 in Berlin

abgegeben von

Ansgar Klinger
Mitglied im Geschäftsführenden Vorstand der GEW

Frankfurt/M., 02.03.2017

0 Vorbemerkung

Missverhältnis der Aufwendungen und Erträge im Bildungsföderalismus

Gemäß den Analysen des Bildungsfinanzberichts trägt der Bund im zuletzt referierten Jahr 2013 gerade einmal gut 10 % des Bildungsbudgets, während die Kommunen unter Berücksichtigung des Zahlungsverkehrs zwischen den Gebietskörperschaften mit knapp 16 % deutlich mehr als der Bund leisten, dessen Bildungsaufwendungen häufig im Vordergrund des öffentlichen Interesses stehen. Mehr als den fünffachen Anteil des Bundes erbringen die Länder, die somit für mehr als die Hälfte des gesamten Bildungsbudgets aufkommen (s. Tabelle).

Bildungsbudget (*) für alle Bildungsbereiche zusammen nach finanzierenden Sektoren 2013 in % der Gesamtausgaben				
Bund	**Länder**	**Gemeinden**	**Privater Bereich (**)**	**Ausland**
10,2	53,3	15,6	20,5	0,4

Quelle: Destatis 2016, S. 31, Abbildung 2.4-1
(*) mit Berücksichtigung des Zahlungsverkehrs zwischen Gebietskörperschaften
(**) Privathaushalte, Unternehmen, private Organisationen ohne Erwerbszweck

Die Bildungsforscher Dieter Dohmen und Joachim Wieland haben in einer Studie die Aufwendungen und Erträge ausgewählter Bildungsmaßnahmen im Bereich der Kindertagesstätten, des Ausbaus von Ganztagsschulen, einer stärkeren Berufsorientierung im Bereich der allgemeinbildenden Schulen, der Prävention von Schulabbrüchen sowie des Ausbaus des Hochschulsystems untersucht. Sie folgern, dass die Verteilung der Aufwendungen und der fiskalischen Erträge zwischen den Gebietskörperschaften im föderalen System deutlich divergieren:

„Die geringste fiskalische Rendite haben in allen Beispielrechnungen die Länder, die aber den größten Anteil an den Bildungsausgaben finanzieren müssen, während der Bund in den meisten Fällen die höchsten Renditen erzielt. Die Renditen spiegeln letztlich zu einem großen Teil – allerdings mit umgekehrtem Vorzeichen – die Finanzierungsanteile wider, d.h. je höher der Finanzierungsanteil, desto niedriger tendenziell die Rendite.“ (Wieland/Dohmen 2011, S, 88.)

Dies begründet das im internationalen Vergleich äußerst niedrige Niveau der öffentlichen Bildungsfinanzierung in Deutschland. Aus Sicht der GEW ist das Kooperationsverbot im Bildungsbereich abzuschaffen.

Hinzu kommt der massive Investitionsstau in Deutschland, verursacht zum einen durch die Steuersenkungen der vergangenen Jahre, wodurch Bund, Ländern und Kommunen jährlich 45 Mrd. Euro an Einnahmen entgangen sind, verursacht zum andern durch die `Konsolidierungspolitik` im Gefolge der Schuldenbremse, sodass dieser faktisch eine Investitionsbremse folgt.
Die Länder sind insofern auf die Bundespolitik angewiesen, als sie kaum eigene Steuern erhöhen können. Die Politik der „schwarzen Null“ sowie der Schuldenbremse in Bund und Ländern und der damit zusammen hängende Schuldenabbau erweist sich faktisch als größte Finanzierungskonkurrenz einer erforderlichen Verbesserung der Bildungsanstrengungen. Das ist kurzsichtig, weil es die weithin anerkannte „goldene Regel“ der Finanzwissenschaft vernachlässigt, nach der Zukunftsinvestitionen (z.B. der Bau von Schulen und Kindertageseinrichtungen) in Höhe der Nettoinvestitionsquote auch über Verschuldung finanziert werden können.

Dabei ist der Begriff der Rendite in diesem Zusammenhang äußerst problematisch, zielt er doch auf das in den Menschen gespeicherte „Humankapital“ und deren Nutzung zur Steigerung des Einkommens.

Ganz unabhängig davon aber ist Bildung ein Menschenrecht und ermöglicht gesellschaftliche Teilhabe der Individuen – auch dann, wenn sie selbst kein Einkommen erzielen.

1 Zur Grundgesetzänderung Art. 104 b, 104 c

„In Artikel 104b GG werden Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Ausgestaltung der Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen eröffnet und die Informationsrechte zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel gestärkt.
…
Artikel 104c GG schafft die verfassungsrechtliche Grundlage für die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für bedeutsame Investitionen finanzschwacher Kommunen im Bereich der Bildungsinfrastruktur.“ (**DS 18/11131 vom 13.02.17, S. 2f.)**

Aus Sicht der GEW ist eine Erweiterung der Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Ausgestaltung der Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen zu befürworten, sofern auch die Finanzhilfen zur Aufhebung der jeweiligen Unterfinanzierung nennenswert beitragen. Auch ist die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für bedeutsame Investitionen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur zu begrüßen. Hier muss jedoch angeführt werden, dass sich der Betrag bislang unterlassener kommunaler Investitionen alleine im Bildungsbereich auf 34 Milliarden € (KfW 2016) beläuft und eine Begrenzung von 3,5 Milliarden € ausschließlich auf finanzschwache Kommunen, verteilt auf den Zeitraum 2017 bis 2021, sich nicht als zielführend und auch nicht ansatzweise als ausreichend erweisen wird.
Bund und Ländern sollten weitergehende Kooperationen ermöglicht werden; das Kooperationsverbot in Gänze ist aus Sicht der GEW abzuschaffen.
Die Kommunen brauchen ferner eine Unterstützung im Aufbau der erforderlichen Personalkapazität, um eigenständig im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung die Planung, Durchführung und Kontrolle der Infrastrukturmaßnahmen vor Ort vornehmen zu können. Diese Kapazitäten wurden in der Vergangenheit im Rahmen des New Public Managements abgebaut, was sich nun als Investitionshindernis erweist. Dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung folgend müssen die Entscheidungs- und Durchführungsbefugnisse im unmittelbaren kommunalen Verwaltungs- und Politikkontext bleiben.

2 Zum Begleitgesetz-Artikel 7

Als zentrales Problem erweist sich das mit der Grundgesetzänderung verbundene Begleitgesetz, das sogenannte ‚Artikelgesetz‘ - und dort der Artikel 7, mit dem das *„Kommunalinvestitions-förderungsgesetz“* geändert werden soll. Mit dem folgenden § 13 Absatz 2 sollen „Öffentlich-private Partnerschaften“ (ÖPP) als Finanzierungsvariante ermöglicht werden:

„Förderfähig sind auch Investitionsvorhaben, bei denen sich die öffentliche Verwaltung zur Erledigung der von ihr wahrzunehmenden Aufgaben über den Lebenszyklus des Vorhabens eines Privaten im Rahmen einer vertraglichen Zusammenarbeit bedient.
Dabei kann sie dem privaten Vertragspartner für den investiven Kostenanteil des Vorhabens eine einmalige Vorabfinanzierung gewähren. Fördermittel für derartige Vorabfinanzierungs-ÖPP können bis zum 31. Dezember 2021 beantragt werden, wenn bis zum 31. Dezember 2022 die Abnahme und Abrechnung des Investitionsvorhabens erfolgt.“

Insbesondere kleine Kommunen könnten hier verleitet werden, statt der Nutzung der kommunalen Selbstverwaltung ihre Planungskapazitäten abzubauen und den Vorschlägen einer zentralen Beratungsgesellschaft zu folgen. Eine solche zentrale Beratungsgesellschaft hat die sogenannte Fratzscher-Kommission bereits 2015 für Kommunen in ihrem Abschlussbericht vorgeschlagen. Die an der

Kommission beteiligten Gewerkschaften jedoch haben in einem Minderheitenvotum u.a. diese Beratungsgesellschaft abgelehnt.

Die GEW lehnt mit dem Verweis auf zahlreiche negative Erfahrungen im Bildungsbereich ÖPP als Finanzierungsvariante ab.

Sowohl die einschlägigen Berichte der Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2011) als auch die weitrechenden Erfahrungen u.a. im Landkreis Offenbach verdeutlichen die Nachteile der ÖPPs (vgl. ferner Rügemer 2010, 2012). Im Folgenden sei auf die aufschlussreiche Veröffentlichung von Waßmuth (2017) verwiesen:

„In einem gemeinsamen Bericht hatten die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder 18 ÖPP-Projekte untersucht. Es zeigte sich, dass nur für jedes fünfte Projekt ein Effizienzvorteil festgestellt werden konnte, der zudem im Mittel unter fünf Prozent lag. In 80 Prozent der Fälle fehlte für einen zuvor von privaten Beratern behaupteten Effizienzvorteil der schlüssige Nachweis oder dieser Nachweis war falsch berechnet, d.h die Projekte waren per ÖPP tatsächlich teuer als in öffentlicher Durchführung. Unter den geprüften Projekten waren zehn Schulen und vier Kitas in Halle, fünf Schulen in Magdeburg, eine berufsbildende Schule in Kaiserslautern, die dualen Hochschulen Mannheim und Heidenheim sowie der Neubau einer Grundschule mit Kita (und 30 Wohnungen) in Hamburg.
Auch Kommunen, die nicht von den Rechnungshöfen geprüft wurden, machten schlechte Erfahrungen mit ÖPP. Die Stadt Witten verzichtete unter anderem wegen Ungereimtheiten im Zusammenhang mit zwei ÖPP-Schulen auf eine ÖPP-Sanierung ihres Rathauses. … Bundesweit bekannt wurde der Skandal um 89 ÖPP-Schulen im Landkreis Offenbach. Die Schulen wurden von den Firmen Hochtief und SKE von 2004 bis 2009 Jahren saniert und sollen von ihnen bis 2019 bewirtschaftet werden. Der damalige Landrat Walter weckte im Vorfeld Hoffnungen, dass der Kreis die „modernsten Schulen in Deutschland“ vorweisen könne: „ein Alleinstellungsmerkmal“. Statt 959 Millionen Euro wollte mit Hilfe von ÖPP man nur 782 Millionen ausgeben, eine Einsparung von ca. 18 Prozent...
Dass neu sanierte Schulen zu einer höheren Zufriedenheit bei Schülern, Lehrern und Eltern führen, war ein erwartbares Ergebnis. Allerdings stellte sich bald heraus, dass die jährlichen Kosten für die ÖPP-Variante um 60 Prozent stiegen und sich bis zum Ende 2019 voraussichtlich fast verdoppeln werden. … Die erhöhten Kosten zwangen dagegen den Kreis, Kassenkredite aufzunehmen und zusätzliche langfristige Darlehen mit Laufzeiten bis 2035 abzuschließen. Der Landkreis ist mithin kaum mehr der Lage, auch nur die erforderlichen Instandhaltungs- und Wartungskosten aufzubringen, um die Gebäude auf ihrem jetzigen Stand zu halten.“ (Waßmuth 2017)

3 Gewerkschaftliches Minderheitenvotum der Fratscher-Kommission

Die in der Fratzscher-Kommission vertretenen Gewerkschaften schlagen ein anderes Vorgehen hinsichtlich der Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur vor (vgl. Expertenkommission 2015, S. 13 ff.):

Vorgeschlagen wird ein „Pakt zur gerechten Finanzierung und Umsetzung öffentlicher Investitionen“:

- Öffentliche Investitionen müssen vorrangig aus Steuermitteln finanziert werden. Deshalb müssen die bisherigen Steuerprivilegien rückgängig gemacht werden.
- Gemäß dem Vorschlag des Sachverständigenrats sollten öffentliche Investitionen in die Infrastruktur von der Schuldenbremse ausgenommen werden.
- Prüfung der Einrichtung einer haushaltsrechtlichen Verpflichtung zu öffentlichen Investitionen in einer bestimmten Höhe, die zumindest die Abschreibungen auf das Vermögen der öffentlichen Hand kompensiert. Diese Selbstbindung darf nicht zu Lasten der Beschäftigten oder hoheitlicher Aufgaben gehen.
- Zusätzlich kommt (angesichts gegenwärtiger Niedrigstzinsen für langfristige Bundesschulden) eine Kreditfinanzierung für die Modernisierung der Infrastruktur in Frage. Dafür kann der auch im Rahmen der „Schuldenbremse“ noch zur Verfügung stehende Spielraum genutzt werden.

4 Schlussbemerkung

Eine Verknüpfung des Länderfinanzausgleichs mit anderen Vorhaben wie der rechtlichen Absicherung von ÖPP-Modellen bei Bundesfernstraßen und Schulsanierungen muss beendet werden. Mit einer derartigen Änderung des Länderfinanzausgleichs würden ansonsten gleichzeitig neue ÖPP-Finanzprodukte im großen Stil vorbereitet und grundgesetzlich abgesichert - und damit eine funktionelle Privatisierung vorbereitet.
Wesentliche operative Entscheidungen würden von gewählten Regierungen an private Träger übergehen. Die ohnehin schon geringe Transparenz würde für gewählte Volksvertreter/innen eliminiert, wie die Erfahrungen aus bisherigen PPP-Projekten vor Augen geführt haben.
Die geplanten Gesetzesänderungen würden zudem die Chance vermindern, die Finanzierung der jahrzehntelang vernachlässigten staatlichen Infrastruktur auf eine bessere Basis zu stellen.
Das Grundproblem der mangelnden Finanzausstattung der Kommunen wird durch Zuschüsse, wie sie für die Schulsanierung vorgesehen sind, nicht gelöst, sondern eher perpetuiert.

Verwendete Literatur:

- (Destatis) Statistisches Bundesamt: Bildungsfinanzbericht 2016. Wiesbaden 2016
- Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“(Hg.): Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundeministers für Wirtschaft und Energie. Zusammenfassung. Berlin 2015 https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.500738.de/20150417_auszug_bericht_expertenkommission.pdf Abruf 01.03.17
- KfW: Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW-Kommunalpanel 2016. Frankfurt/M. 2016
- Präsidenten/innen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (Hg.): Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekte. Wiesbaden 2011
- Rügemer, Werner: Public-Private-Partnership: Die Plünderung des Staates, in: „Blätter“, 2/2010, S. 75-84.
- Rügemer, Werner: Der Ruin der Kommunen: Ausverkauft und totgespart, in: „Blätter“, 8/2012, S. 93-102.
- Waßmuth, Carl: Schulprivatisierung per Grundgesetz. https://www.gemeingut.org/schulprivatisierung-per-grundgesetz/#_ftn3 Abruf 27.02.17
- Wieland, Joachim / Dohmen, Dieter: Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn 2011

Ansgar Klinger Frankfurt/M, 02.03.2017

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Frau Vorsitzende
Dr. Gesine Lötzsch, MdB

Per Mail haushaltsausschuss@bundestag.de

Der Rektor

Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht

Universitätsprofessor
Dr. Joachim Wieland

3. März 2017

Schriftliche Stellungnahme
zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des
Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages
am 6. März 2017
zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c. 143d, 143e. 143f, 143g)“
BT-Drucksache 18/11131

I. Bessere Förderung von Investitionen, Art. 104b Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 GG

Nach der geplanten Ergänzung von Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG wird der Bund nicht mehr nur die Arten der zu fördernden Investitionen bestimmen können. Sein Bestimmungsrecht wird sich vielmehr künftig auch auf die Grundzüge der Ausgestaltung der Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen erstrecken. Er kann auf diesem Wege eine gewisse Einheitlichkeit der Förderung sicherstellen.

Diese Erweiterung der Einflussmöglichkeiten des Bundes, der die Finanzmittel zur Verfügung stellt, erscheint folgerichtig. Zu bezweifeln ist jedoch, ob in der Staatspraxis Grundzüge und Einzelheiten der Förderung klar ge-

Postfach 14 09 · 67324 Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2 · 67346 Speyer
Telefon: ++49(0)6232-654-212
Sekretariat: ++49(0)6232-654-213
Telefax: ++49(0)6232-654-446
E-Mail: rektor@uni-speyer.de
Internet: www.uni-speyer.de

trennt werden können. Bundestag und Bundesrat werden deshalb in der Gesetzgebungspraxis ein gemeinsames Verständnis des Begriffs der Grundzüge der Ausgestaltung der Förderprogramme entwickeln müssen.

Das neue Recht des Bundes, Einzelheiten der Unterrichtung gemäß Art. 104b Abs. 3 Satz 1 GG im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern zu vereinbaren, verdeutlicht das bereits bestehende Informationsrecht, das vom Bundesverfassungsgericht 2010 zu eng ausgelegt worden war. Das Gericht hatte durch Art. 104b Abs. 3 GG in überaus restriktiver Interpretation kein Informationsbeschaffungsrecht des Bundes gewährleistet gesehen (BVerfGE 127, 165, 198ff.). Diese restriktive Interpretation des Bundesverfassungsgerichts korrigiert der verfassungsändernde Gesetzgeber nunmehr aus nachvollziehbaren Gründen.

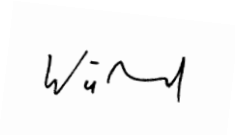
Wünschenswert wäre darüber hinaus ein Verzicht auf das Gebot einer degressiven Ausgestaltung und Befristung der Finanzhilfen. Diese Beschränkungen müssen nicht in der Verfassung vorgegeben werden, sondern können dem politischen Prozess überlassen werden.

II. Kommunale Bildungsinfrastruktur, Art. 104c GG

Der geplante Art. 104c GG schließt die Lücke, die gegenwärtig dadurch entsteht, dass der Bund den Ländern Investitionshilfen nur gewähren darf, soweit das Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Da die Bildungsgesetzgebung den Ländern überantwortet ist, darf der Bund insoweit keine Finanzhilfen gewähren. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat erkannt, dass im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur ein erheblicher Sanierungs- und Modernisierungsbedarf besteht, der viele Kommunen wegen ihrer Finanzschwäche überfordert. Die scheinbare Einschränkung, dass die Finanzhilfen nur für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen gewährt werden dürfe, wird in der Praxis keine Bedeutung entfalten. Die Gesetzesbegründung weist zu Recht darauf hin, dass die Sanierung und Modernisierung der Bildungsinfrastruktur als wesentlicher Faktor zur Gewährleistung der Zukunftsfähigkeit des Staates gesamtstaatlich von besonderer Bedeutung ist. Die gesamtstaatliche Bedeutung der finanzierten Investitionen schränkt die Handlungsmöglichkeiten des Bundes also nicht ein, sondern dürfte immer gegeben sein.

Zu bedauern ist, dass infolge des Verweises auf Art. 104b Abs. 2 und 3 GG auch diese Finanzhilfen nur befristet und degressiv gewährt werden dürfen. Der Finanzbedarf der finanzschwachen Kommunen dürfte aber dauerhaft sein und auch in der Höhe nicht abnehmen.

Von erheblicher Bedeutung werden die Kriterien für die Bestimmung der förderberechtigen finanzschwachen Kommunen sein. Der Gesetzgeber ist insoweit an das föderale Gleichbehandlungsgebot gebunden und muss die Kriterien für die Finanzschwäche so wählen, dass eine Gleichbehandlung der finanzschwachen Kommunen aller Länder gewährleistet ist.



Univ.-Prof. Dr. Joachim Wieland

KfW Bankengruppe, Postfach 111141, 60046 Frankfurt am Main

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Die Vorsitzende
Frau Dr. Gesine Lötzsch, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per E-Mail an: haushaltsausschuss@bundestag.de

Volkswirtschaftliche Abteilung
KfW Research

Dr. Jörg Zeuner
Chefvolkswirt
Telefon: +49 (0)69 7431-2931
Telefax: +49 (0)69 7431-3503
E-Mail: joerg.zeuner@kfw.de

Frankfurt, 02.03.2017

»» Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 6. März 2017 zum Thema „Bessere Förderung von Investitionen, kommunale Bildungsinfrastruktur"

Sehr geehrte Frau Dr. Lötzsch,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme, der ich gerne nachkomme. Im Wesentlichen lassen sich folgende Entwicklungen konstatieren:

- Moderne Schulbauten leisten einen wesentlichen Beitrag zum Bildungserfolg, aber die Schulbauausgaben waren lange Zeit rückläufig.
- Der staatliche Investitionsrückstand ist primär bei den Kommunen zu verorten: der Investitionsrückstand für 2016 wird auf 136 Mrd. € beziffert, davon 34 Mrd. € Rückstand im Schul- und Bildungsbereich.
- Die Investitionsrückstände sind in finanz- und strukturschwachen Regionen höher; regionale Ungleichheiten drohen sich zu verfestigen.
- Investitionshilfen können gravierendste Probleme lindern; langfristig helfen aber nur die strukturelle Verbesserung der kommunalen Haushalte und eine effizientere Gestaltung der Investitionsprozesse.

Im Folgenden möchte ich auf diese Aspekte noch etwas ausführlicher eingehen.

Städte, Gemeinden und Landkreise sind wesentliche Träger der öffentlichen Investitionen in Deutschland, wobei deren Beitrag in den letzten Jahrzehnten deutlich zurückgegangen ist. Die kommunalen Nettoinvestitionen sind kontinuierlich gesunken und seit 2002 sogar durchgängig negativ.

Die im KfW-Kommunalpanel 2016 befragten Kämmerer geben einen wahrgenommenen Investitionsrückstand von insg. 136 Mrd. € an.[1] Besonders hohe Investitionsbedarfe fallen in den Bereichen „Straßen/Verkehr" (35 Mrd. €) und „Schule/Bildung" (34 Mrd. €) an. Zwischen den Kommunen zeigen sich

[1] Vgl. Scheller, H. et al. (2016): KfW-Kommunalpanel 2016, Hrsg. KfW Bankengruppe.

erhebliche Unterschiede: So fällt die Investitionstätigkeit in Kommunen mit defizitären Haushalten um rund 1/3 niedriger aus. Diese Kommunen (i.d.R. mit hohen Schulden und Sozialausgaben belastet) haben auch größere Schwierigkeiten, den laufenden Unterhalt ihrer Infrastruktur zu gewährleisten. Mangelnde Investitionen und Instandhaltung gefährd en aber die Möglichkeit, wirtschaftlich aufzuholen. Es droht eine Zunahme regionaler Disparitäten.

Die Investitionsschwäche betrifft auch die Aufgaben als Schulträger, wobei die Kommunen neben den aufgelaufenen Investitionsrückständen ferner durch neue bildungspolitische Aufgaben (z.B. Inklusion, Integration) gefordert werden. Ein leistungsfähiges Bildungssystem bedingt neben guten Lehrern und Lehrkonzepten auch angemessene, moderne Schulgebäude.[2] Trotz aktueller Steigerungen liegen die kommunalen Ausgaben für Baumaßnahmen im Bereich der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen derzeit unter dem Wert von vor 20 Jahren. Dabei zeigt sich erneut eine große Heterogenität zwischen den Kommunen in den Flächenländern: Die Spanne reicht von 547 € bis zu 72 € je Schüler im Mehrjahresdurchschnitt 2011–2014. Zudem fallen die Investitionen in solchen Bundesländern eher niedrig aus, die aufgrund eines hohen Anteils an Kindern in SGB II-Bedarfsgemeinschaften einen besonders ausgeprägten sozial- und bildungspolitischen Bedarf haben dürften. Der Investitionsstau bei Schulen ist darum ein bundesweit relevantes Problem.

Die Unterschiede zwischen den Bundesländern können verschiedene Gründe haben, in erster Linie hängen die Investitionen jedoch von der Finanzlage der Kommunen ab. Die gute konjunkturelle Lage entlastet die öffentlichen Haushalte, aber nicht alle Kommunen profitieren gleichermaßen davon. Auch die Ausgaben sind deutlich gestiegen, sodass sich die haushaltspolitischen Spielräume der Kommunen nicht so gut entwickelt haben, wie es das starke Wachstum des Steueraufkommens vermuten lässt. Eine spürbare Entlastung ist aktuell durch die temporäre Niedrigzinsphase zu verzeichnen, jedoch haben selbst die niedrigen Kapitalkosten nicht zu einem deutlichen Investitionsimpuls geführt. Auch bei weiteren Steigerungen der Investitionen am aktuellen Rand wird das notwendige Erhaltungsniveau wohl kaum erreicht.

Die finanziellen Entlastungen und Investitionsförderhilfen des Bundes konnten die Investitionsschwäche der Kommunen zwar lindern, jedoch nicht grundsätzlich beseitigen. Die langsamen Abrufe der Mittel des Investitionsförderfonds verdeutlichen, dass zur Steigerung der kommunalen Investitionstätigkeit nicht nur zusätzliche Finanzmittel oder zusätzliches Personal benötigt werden.[3]

---

[2] Vgl. Brand, S./Steinbrecher, J. (2016): Kommunaler Investitionsrückstand bei Schulgebäuden erschwert Bildungserfolge. In: KfW Research Fokus Volkswirtschaft Nr. 143 v. 24. Sept. 2016.

[3] Vgl. Brand, S./Steinbrecher, J. (2016): Erst mehr Geld und jetzt mehr Personal – was benötigen Kommunen für Investitionen? In: KfW Research Fokus Volkswirtschaft Nr. 151 v. 22. Dez. 2016.

Die Investitionsfähigkeit hängt von weiteren Faktoren ab, bspw. von der Dauer der Planungsverfahren und der Effizienz der Verwaltungsabläufe. Deshalb muss ebenfalls an diesen Punkten angesetzt werden, etwa durch eine Vereinfachung oder Digitalisierung der Prozesse. Auch eine Unterstützung vor allem kleinerer Kommunen durch externe Kapazitäten und Expertise erscheint sinnvoll.

Einmalige Investitionshilfen können eklatante Finanzierungsbedarfe kurzfristig lindern, jedoch gehen damit auch problematischen Anreizstrukturen und ordnungspolitischen Fragen einher. Für eine langfristig angemessene Investitionstätigkeit der Kommunen sind strukturell gesunde Kommunalfinanzen die Voraussetzung. Die geplante Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen kann zu einer Verbesserung beitragen, wenn Bund und Länder den Kommunen tatsächlich finanzielle Spielräume eröffnen und diese auch für Investitionen genutzt werden können. Die Konzentration auf finanz- und strukturschwache Kommunen ist vor dem Hintergrund der Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nachvollziehbar und sinnvoll. Wachstumspolitische Ziele sollten allenfalls durch eine Begrenzung der Investitionszwecke auf zukunftsweisende Bereiche adressiert werden.

Zur Behebung der Investitionsschwäche stehen weiterhin alle föderalen Ebenen in der Pflicht: Der Bund sollte bei der Aufgabenübertragung (insbesondere im Sozialbereich) streng auf eine angemessene Kostenerstattung achten. Die Länder müssen über ihre Ausgleichssysteme für eine ausreichende Finanzmittelausstattung ihrer Kommunen sorgen. Auch die Kommunen selber sollten über eine sinnvolle politische Prioritätensetzung effiziente und zukunftsorientierte Investitionen fördern. Dabei muss insbesondere vor dem Hintergrund der demografischen Herausforderungen auf die langfristige Leistungsfähigkeit und die Nachhaltigkeit der Investitionsmaßnahmen (z.B. Folgekosten) geachtet werden. Für die Schulgebäude könnte dies in Form eines professionelles Gebäudemanagements oder der Prüfung alternativer Beschaffungs- und Finanzierungsformen erfolgen. Auch flexiblere Nutzungs- und Planungskonzepte könnten zusätzliche Einsparpotenziale und damit Investitionsspielräume eröffnen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Jörg Zeuner
Chefvolkswirt
KfW Bankengruppe

DStGB
Deutscher Städte- und Gemeindebund

Dr. Gerd Landsberg
Geschäftsführendes Präsidialmitglied

Marienstraße 6
12207 Berlin

Telefon: 030-77307-223
Telefax: 030-77307-222

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de

Frau
Dr. Gesine Lötzsch, MdB
Vorsitzende des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per E-Mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

Datum
02.03.2017

Aktenzeichen
II 921-00

Anhörungen im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des Grundgesetzes, zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften
Thema:
Bessere Förderung von Investitionen, kommunale Bildungsinfrastruktur

Sehr geehrte Frau Dr. Lötzsch,

haben Sie vielen Dank für die Einladung zur Anhörung zum Thema „Bessere Förderung von Investitionen, kommunale Bildungsinfrastruktur“ im Rahmen der legislativen Umsetzung der Beschlüsse vom Oktober 2016 zur künftigen Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern.

Schon vorab möchten wir unseren Dank zum Ausdruck bringen, dass mit der Verabschiedung des Nachtragshaushalts für 2016 die Abgeordneten des Deutschen Bundestages den Weg für die Aufstockung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds um 3,5 Mrd. Euro freigemacht haben. Ausdrücklich begrüßen wir, dass durch die vorgeschlagene Einführung eines neuen Art. 104 c GG diese Mittel künftig auch für die Sanierung der kommunalen Bildungsinfrastruktur verwendet werden können. Die grundgesetzlich notwendige Öffnung des Fonds für Investitionen in Schulen ist auch vor dem Hintergrund des massiven Investitionsrückstandes bei der kommunalen Bildungsinfrastruktur in Höhe von 34 Mrd. Euro von erheblicher Bedeutung für die Zukunft unseres Landes. Eine noch weitergehende Lockerung des Kooperationsverbotes wäre aus unserer Sicht erstrebenswert.

In Bezugnahme auf die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Ergänzungen des Grundgesetzes und des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes schlägt der Deutsche Städte- und Gemeindebund folgende Änderungen vor:

Artikel 104 c GG (neu)

Allgemeine Anmerkung:
Mit dem neuen Artikel 104 c GG sollen die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für bedeutsame Investitionen finanzschwacher Kommunen im Bereich der Bildungsinfrastruktur geschaffen werden, was vom Deutschen Städte- und Gemeindebund auch ausdrücklich begrüßt wird. Direkte Zahlungs- und Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Kommunen wären unseres Erachtens hier allerdings vorzugswürdig, um sicherzustellen, dass die Bundesmittel vollständig in den Gemeinden investiert werden. Insofern sollte u.a. das bestehende „Kooperationsgebot“ im Bildungsbereich aufgehoben werden.

Sollten die Zahlungen über die Bundesländer fließen, muss dennoch sichergestellt werden, dass die Investitionsmittel des Bundes ungeschmälert bei den Kommunen ankommen. Zudem darf die Investitionstätigkeit des Bundes nicht dazu führen, dass sich die Bundesländer ihrer Finanzierungsverantwortlichkeit für Bildungsinfrastruktur in den Gemeinden entziehen.

Streichung:
„Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der ***~~finanzschwachen~~*** *Gemeinden und Gemeindeverbände im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren. Artikel 104b Absatz 2 und 3 gelten entsprechend.“*

Begründung:
Der Deutsche Städte- und Gemeindebund plädiert für die Streichung des Wortes „finanzschwachen“ aus dem geplanten neuen Art. 104c GG, da die begrüßenswerte Zielrichtung der Förderung der kommunalen Bildungsinfrastruktur im Vordergrund stehen sollte. Es besteht keine Notwendigkeit die Frage der Kriterien der Finanzverteilung der Fördermittel verfassungsrechtlich im Grundgesetz festzuschreiben. Dies sollte einfachem Bundesrecht vorbehalten sein. Im Grundgesetz sollte nur geregelt werden, was notwendigerweise verfassungsrechtlich zu regeln ist. Die Verteilkriterien sind besser und flexibler im einfachen Bundesrecht zu regeln und könnten dann ohne evtl. nötige Verfassungsänderung den tatsächlichen und ggf. auch technologischen Entwicklungen im Bildungssektor angepasst werden.

Artikel 7 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz § 10

Streichung und Ergänzung:
„[…] Hierzu gewährt er aus dem Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ den ***~~finanzschwachen~~*** *Gemeinden und Gemeindeverbänden* ***direkte Finanzhilfen*** *nach Artikel 104c des Grundgesetzes in Höhe von insgesamt 3,5 Milliarden Euro.“*

Begründung:
Die Streichung des Wortes „finanzschwachen“ aus dem geänderten/neuen Art. 7 KInvFG § 10 ist analog zur Streichung im neuen Art. 104 c GG zu sehen. Es muss als Zielsetzung die kommunale Bildungsinfrastruktur im Vordergrund stehen und nicht eine im Einzelnen noch zu definierende Finanzschwäche.

Die Einfügung von „direkten Finanzhilfen“ begründet sich damit, dass durch direkte Zahlungs- und Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Kommunen hier sichergestellt werden kann, dass die Bundesmittel vollständig in den Gemeinden (zusätzlich) investiert werden.

Artikel 7 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz § 11 Abs. 2 (neu)

Streichung und Ergänzung
„Die Flächenländer legen entsprechend den landesspezifischen Gegebenheiten die Auswahl der finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände, die Stadtstaaten dementsprechend die Auswahl der förderfähigen Gebiete, fest. ***~~Hierbei sind in der Verwaltungsvereinbarung nach § 16 zu vereinbarende Vorgaben für die Festlegung sachgerechter Kriterien einzuhalten.~~*** **Die Bundesmittel müssen zusätzlich zu Landesmitteln verwendet werden.**

Begründung
Die Festschreibung von bundeseinheitlichen Kriterien kommunaler Finanzschwäche wird vom Deutschen Städte- und Gemeindebund kritisch gesehen, da durch neue generelle Vorgaben des Bundes Zweifel an den bisherigen Kriterien hervorgerufen werden könnten. Nach bisherigen Erfahrungen können zudem bundesweit einheitliche Kriterien kommunaler Finanzschwäche den länderspezifischen Gegebenheiten nicht gerecht werden. Es sollte den Bundesländern daher auch weiterhin vorbehalten sein, selbst sachgerechte und nachvollziehbare Kriterien zur Bestimmung finanzschwacher Kommunen aufzustellen.

Die Investitionstätigkeit des Bundes darf nicht dazu führen, dass sich die Bundesländer ihrer Finanzierungsverantwortlichkeit für die Bildungsinfrastruktur in den Gemeinden entziehen. Diese „Zusätzlichkeit“ gegenüber bisherigen Landesmitteln sollte daher ausdrücklich auch im Begleitgesetz deutlich werden. Sofern es nicht gelingt, den Kommunen die Investitionsmittel direkt zukommen zu lassen, muss sichergestellt werden, dass sie vollumfänglich den Kommunen zukommen.

Artikel 7 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz § 12 Abs. 1

Ergänzung:
„Die Finanzhilfen werden den **Gemeinden und Gemeindeverbänden** trägerneutral und **zusätzlich** für Maßnahmen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur allgemeinbildender und berufsbildender Schulen gewährt.“

Begründung:
Es ist auch hier zu unterstreichen, dass die Finanzhilfen den Gemeinden und Gemeindeverbänden möglichst direkt zur Verfügung gestellt werden.

Das Wort „zusätzlich“ ist einzufügen, da die Investitionstätigkeit des Bundes nicht dazu führen darf, dass sich die Bundesländer ihrer Finanzierungsverantwortlichkeit für die Bildungsinfrastruktur in den Gemeinden entziehen. Diese „Zusätzlichkeit“ der vom Bund ausgereichten Mittel gegenüber Landesmitteln ist daher im Begleitgesetz festzuschreiben.

Artikel 7 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz § 12 Abs. 2

Ergänzung:
*„Förderfähig sind Investitionen für die Sanierung, den Umbau**, ~~und~~** die Erweiterung **und den Neubau, sofern wirtschaftlicher als eine Sanierung,** von Schulgebäuden einschließlich damit im Zusammenhang stehender Investitionen in die der jeweiligen Schule zugeordneten Einrichtungen zur Betreuung von Schülerinnen und Schülern; dabei sind auch die für die Funktionsfähigkeit der Gebäude erforderliche Ausstattung sowie notwendige ergänzende Infrastrukturmaßnahmen einschließlich solcher zur Gewährleistung der digitalen Anforderungen an Schulgebäude förderfähig.“*

Begründung:
Auch der Neubau von Schulgebäuden sollte förderfähig sein. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund zu sehen, dass in einigen Fällen der Abriss und der Komplettneubau des Schulgebäudes wirtschaftlicher als die Sanierung sein können. Hilfskonstruktionen über „Umbaumaßnahmen“ wären sodann nicht notwendig.

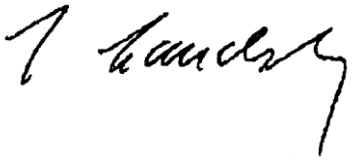
Artikel 7 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz § 12 Abs. 4 (neu)

Streichung:
~~Die Förderung erfolgt im Rahmen einer Projektförderung. Hierbei sind in der Verwaltungsvereinbarung nach § 16 zu vereinbarende Grundzüge für die Ausgestaltung der Länderprogramme zu beachten. Die Prüfung und Genehmigung der Investitionsmaßnahmen obliegt der zuständigen Behörde/Bewilligungsstelle des jeweiligen Landes.~~

Begründung:
Die verbindliche Vorgabe einer Projektförderung für die Länder steht in einigen Ländern der beim Kommunalinvestitionsförderungsfonds gelebten Förderpraxis konträr entgegen. Eine unterschiedliche Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes innerhalb eines Bundeslandes wird hier für wenig zielführend erachtet, zumal zu befürchten ist, dass hiermit auch Verzögerungen im letztlichen Mittelabruf resultieren würden. Eine Einschränkung auf eine eng reglementierte Projektförderung wird daher abgelehnt.

Wir wären Ihnen sehr verbunden, wenn Sie unsere Stellungnahme den Mitgliedern des Haushaltsausschusses zur Verfügung stellen könnten.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Gerd Landsberg

DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 030/590097-320
Fax: 030/590097-420

Geschäftsführendes
Präsidialmitglied

An die
Vorsitzende des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages
Frau Dr. Gesine Lötzsch, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Datum: 23.2.2017

AZ: I

E-Mail: Hans-Guenter.Henneke
@Landkreistag.de

Anhörung zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems am 6.3.2017
Bessere Förderung von Investitionen – kommunale Bildungsinfrastruktur

Sehr geehrte Frau Dr. Lötzsch,

für den Deutschen Landkreistag nehme ich zu der o.g. Teilthematik mit folgenden Vorabbemerkungen und einer sich dann anschließenden grundlegenden Darstellung wie folgt Stellung:

I.

Grundlegende Vormerkungen

1. Der Deutsche Landkreistag teilt die Auffassung des Bundesfinanzministers (BT-PlPr 18/21769 f. vom 16.2.2017), dass das Verhältnis von Bund, Ländern und Kommunen künftig so weiterentwickelt werden muss, dass

   > „wir in der Lage sind, angemessen schnell zu reagieren und Anreize schaffen müssen, dass diejenigen, die Entscheidungen treffen, stärker die finanziellen Konsequenzen aus ihren Entscheidungen tragen“.

2. Die angestrebte Intensivierung der Steuerungsrechte des Bundes bei Art. 104b GG und die erweiterten Prüfrechte des Bundesrechnungshofes nach Art. 114 GG können dazu dann – aber auch nur dann – einen maßgeblichen Beitrag leisten, wenn bei den Investitionshilfen des Bundes klar zwischen den eigentlichen Kompetenzen der Länder und Kommunen einerseits und den darüber hinausgehenden allein wirtschafts- und strukturpolitisch motivierten und insoweit zur Erfüllung dieser Zwecke im gesamtstaatlichen Interesse erforderlichen Finanzhilfen des Bundes sauber getrennt wird.

3. Diesen Zielen trägt die beabsichtigte Einfügung des Art. 104c GG nicht nur nicht Rechnung, sondern läuft ihnen diametral zuwider. Richtig ist insoweit, was der Abgeordnete *Bartsch* (BT-PlPr 18/21770 vom 16.2.2017) ausgeführt hat:

> „Jetzt wird man ja den Eindruck nicht los, dass Bund und Länder die kommunale Selbstverwaltung als einen Gnadenakt betrachten. Das ist aber nicht unsere Aufgabe, sondern unsere Aufgabe ist es, eine angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten."

Genauso ist es!

4. Dabei hat der Bund gemäß Art. 105 Abs. 2 GG die Kommunen mit Steuerquellen und Steuerertragsbeteiligungen auszustatten, er trägt also durchaus eine originäre Verantwortung für die kommunale Finanzausstattung. Die Länder – und nur diese – haben indes darüber hinaus für eine aufgabenangemessene Finanzausstattung jeder einzelnen Kommune zu sorgen, so dass jede Kommune in die Lage versetzt wird – Eigenanstrengungen bei der Ausschöpfung von Steuerquellen sowie Gebühren- und Beitragserhebungsmöglichkeiten sowie wirtschaftliche Aufgabenerfüllung auf der Ausgabenseite unterstellt – mindestens alle Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben ohne (zumindest ohne dauerhafte) Kreditaufnahme erfüllen zu können. Dies ist landesverfassungsrechtlich in allen Flächenländern so verankert und von der Rechtsprechung mehrerer Landesverfassungsgerichte und des Bundesverwaltungsgerichts so auch entschieden worden – was vom Landesgesetzgeber insbesondere in Nordrhein-Westfalen unter Tolerierung durch den dortigen Verfassungsgerichtshof allerdings bestritten wird.

5. D.h.: Nach Landesverfassungsrecht und Art. 28 Abs. 2 GG, der auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung der kommunalen Selbstverwaltung der Städte, Kreise und Gemeinden gewährleistet, darf und kann es das gar nicht geben, was jetzt in Art. 104c GG verfassungsrechtlich festgeschrieben werden soll: nämlich finanzschwache Kommunen als legale Kategorie des Verfassungsrechts. Wenn man diesen Begriff dort verankert, tut man der kommunalen Selbstverwaltung einen Tort an. Kommunale Selbstverwaltung wird dann in der Tat als „Gnadenakt betrachtet": Der Bund kann helfen, muss aber nicht, und die Länder werden zumindest faktisch entpflichtet.

6. Nicht zu bestreiten ist, dass die vorgesehenen Investitionshilfen in Höhe von 3,5 Mrd. Euro von den Unterstützern gut gemeint sind. Die beabsichtigte Einfügung des Art. 104c GG bewirkt rechtlich aber das Gegenteil. Sie entlastet die Länder von ihrer verfassungsrechtlich bestehenden unausweichlichen Ausstattungsverpflichtung der Kommunen in vertikaler und horizontaler Hinsicht. Statt einen klaren Verpflichtungsadressaten zu haben, werden insbesondere die Kommunen, die eine finanzielle Unterausstattung aufweisen und einklagen, auf den „Gesang zwischen den Stühlen" verwiesen: Die Länder, die schon bisher ihre Kommunen nicht angemessen ausgestattet haben, werden in Zukunft umso lauter auf eine Investitionshilfebefugnis des Bundes nach Einfügung eines Art. 104c GG verweisen. Völlig offen bleibt dabei, ob der Bund dann tatsächlich in neue Finanzhilfeleistungen eintritt.

7. Ein bundesstaatlicher Mehrwert ist mit Investitionshilfen nach Art. 104c GG anders als mit solchen nach Art. 104b GG, die alle eine über die konkrete Sachaufgabenerfüllung hinausgehende wirtschafts- und/oder strukturfördernde Komponente beinhalten, nicht verbunden.

8. Die Finanzhilfen verkommen hier zu einem reinen Reparaturbetrieb für Länderversagen – und auch dafür will der Bund, obwohl er insoweit anders als bei Art. 104b GG gar

keine zusätzlichen Wirtschafts- und/oder strukturpolitischen Zielsetzungen verfolgt, stärkere Einflussrechte, wie Frau *Hajduk* am 16.2.2017 (BT-PlPr 18/21774) bekannt hat:

> „Wenn der Bund jetzt finanzschwache Kommunen in der Bildungsinfrastruktur unterstützt, werden wir auch auf den Bundeseinfluss achten."

9. Der vorgeschlagene Art. 104c GG bringt also den Föderalismus in Deutschland nicht nur nicht voran, sondern würde bewährte Verantwortungsstrukturen zerstören. Föderalismus nach dem Motto (BT-PlPr 18/21776 vom 16.2.2017):

> „Das Schlimme ist, dass die Schule kaputt ist, und nicht, wer zuständig ist",

führt in Wahrheit zur allseitigen Verantwortungslosigkeit im Bundesstaat.

10. Deshalb raten wir, ohne dabei in eine parteipolitische Auseinandersetzung, die zu dieser Frage in der ersten Lesung des Gesetzes sehr deutlich geworden ist, geraten zu wollen, aus reinen Sachgründen dringend davon ab, Art. 104c in das GG einzufügen.

11. Wenn die zwischen Bund und Ländern bereits verabredeten Zahlungen des bereits aufgestockten Sondervermögens trotzdem geleistet werden sollen, empfehlen wir insoweit den verfassungsrechtlich weitaus schonenderen Weg über eine Erhöhung der Entflechtungsmittel, wie er im Bildungsbereich ebenso eingeschlagen werden kann. Dies ist bereits bezogen auf den Wohnungsbau in Milliardenhöhe durch mehrere Änderungen des Entflechtungsgesetzes in jüngerer Zeit geschehen.

12. Hinzu kommen nämlich zwei weitere gravierende Probleme, über die in der bisherigen Diskussion kaum bzw. gar nicht gesprochen worden ist:

- die Auswahl der Verteilungskriterien als solche und
- die Frage, wer sie festzulegen hat.

13. Wenn es um den verfassungsrechtlich zu implementierenden Begriff der kommunalen Finanzschwäche in Art. 104c GG, der zwingend auf deutliche Unterdurchschnittlichkeit abstellt, geht, ist das egalitäre Verteilungskriterium Einwohnerzahl schlechterdings untauglich, soll aber einfachgesetzlich zu einem Drittel herangezogen werden.

14. Ein Abstellen auf den Kassenkreditbestand von Kommunen (und Ländern!) konnte man bei der Vorläuferregelung 2015 noch damit zumindest zu erklären versuchen, dass ja nur einmalig auf ein vergangenheitsbezogenes und damit nachträglich nicht mehr gestaltbares Kriterium abgestellt wurde. Für die zweite Anwendung, die jetzt vorgesehen ist, taugt dieses Argument bereits nicht mehr. Kommunen, die mit Länderhilfe ihre Kassenkredite zurückgeführt haben, wie etwa in Niedersachsen, werden im Gesetzentwurf mit einer verringerten Verteilungsquote bestraft. Das ist das glatte Gegenteil der vom Bundesfinanzminister angesprochenen Zielsetzung, mit der Neuregelung Anreize zu schaffen. Wenn diejenigen Länder und Kommunen „die Entscheidungen treffen, stärker die finanziellen Konsequenzen aus ihren Entscheidungen tragen" (so Bundesfinanzminister *Schäuble* am 16.2.2017 (BT-PlPr 18/21770), hat der Bundesfinanzminister damit sicher nicht gemeint, dass Länder und Kommunen durch eine bewusste Ausweitung ihrer Kassenkredite mit zusätzlichen Finanzhilfen des Bundes belohnt werden. Genau das ist aber gegenwärtig die Logik des geplanten Art. 104c GG in Verbindung mit § 11 KInvFG.

15. Zudem erscheint es bei einer Verankerung des Begriffs „der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände)“ im Grundgesetz verfassungsrechtlich undenkbar, dass eine andere Ebene als der Bund generell-abstrakt definiert, was „finanzschwache Gemeinden (Gemeindeverbände)“ sind. Dies kann bundesrechtlich nicht offen bleiben und den Ländern überlassen werden. Auf einem anderen Blatt steht, wie dann auf der Grundlage dieser generell-abstrakten Kriterien konkrete Auswahlentscheidungen getroffen werden.

16. Wenn aber bundesweit geltende, nach Art. 28 Abs. 2 GG dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung unterfallende Kriterien seitens des Bundes definiert werden, ist schon jetzt absehbar, dass die Kommunen zahlreicher Länder bei einer verfassungsgemäßen Verteilung der Investitionshilfen entgegen dem Entwurf in § 11 KInvFG völlig leer ausgehen werden. Von einer solchen Vorstellung sind die Länder aber ihrer Verabredung mit dem Bund ganz sicher nicht ausgegangen.

II.

Nach diesen plakativen Vormerkungen nehme ich – unter Außerachtlassung weiterer Darlegungen zu den angestrebten Steuerungsrechten in Art. 104b GG zum Komplex Investitionshilfen des Bundes und kommunale Bildungsinfrastruktur systematisierend wie folgt Stellung:

Eingangs ist hervorzuheben, dass sich der **Bundesrat** in seiner Stellungnahme vom 8.5.2015[1] zum ersten Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) wie folgt geäußert hat:

> „Der Bundesrat sieht… die Notwendigkeit, dass der Bund die Lage der kommunalen Haushalte strukturell verbessert und die **Finanzierung von zukunftsorientierten Investitionen durch** eine **auf Dauer angelegte bundesseitige Stärkung der Finanzausstattung der Kommunen ermöglicht**. Der föderale Staatsaufbau erfordert, dass alle öffentlichen Haushalte angemessen mit originären Finanzmitteln ausgestattet sein müssen. Dies ist primär im Rahmen der Steuerverteilung sicherzustellen. Eine **Finanzierung allgemeiner kommunaler Aufgaben durch zweckbestimmte Zuweisungen** des Bundes sollte **allenfalls ausnahmsweise** erfolgen.“

Der Bundesgesetzgeber hat sich von dieser Kritik seinerzeit indes nicht beirren lassen und mit dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern vom 24.6.2015[2] in Art. 2 das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) verabschiedet, wonach der Bund zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft – also unter Berufung auf die verfassungsrechtlichen Grundlage des Art. 104b Abs. 1 S. 1 Ziff. 2 GG –

> „die Länder bei der Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände unterstützt und den Ländern Finanzhilfen in Höhe von 3,5 Mrd. Euro gewährt“,

die nach in § 2 genannten Prozentsätzen auf *alle* Länder aufgeteilt werden. Nach § 3 dieses Gesetzes werden die Finanzhilfen zum einen für Investitionen mit Schwerpunkt Infrastruktur und zum anderen mit Schwerpunkt Bildungsinfrastruktur gewährt. Im Einzelnen werden in § 3 S. 1 Ziff. 2 KInvFG genannt:

---

[1] BR-Drs. 120/15 (Beschluss), 2; wörtlich auch zitiert bei *Wohltmann*, Der Landkreis 2016, 414 (454).
[2] BGBl. I, 974.

- Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur,
- energetische Sanierung von Einrichtungen der Schulinfrastruktur und der Weiterbildung sowie die
- Modernisierung von überbetrieblichen Berufsbildungsstätten.

Nach § 6 Abs. 3 KInvFG obliegt den Ländern entsprechend den landesspezifischen Gegebenheiten die Auswahl der finanzschwachen Kommunen bzw. der Fördergebiete in den Stadtstaaten. Sie haben gem. § 6 Abs. 3 S. 2 KInvFG dem BMF lediglich die Kriterien mitzuteilen, anhand derer die Auswahl getroffen wurde.

1. Die beabsichtigte Neuregelung in Art. 104c GG und deren einfachgesetzliche Ausgestaltung

Wenn man den nunmehr vorgelegten Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 13.2.2017[3] und die in Art. 7 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 13.2.2017[4] enthaltene Änderung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes verfassungsrechtlich wie (rechts-) politisch bewerten will, fällt zuvörderst auf, dass für eine einfache Gesetzesänderung die verfassungsrechtliche Legitimationsgrundlage durch die beabsichtigte Einfügung des Art. 104c GG verändert wird, was ein sehr ungewöhnlicher, meines Erachtens bisher sogar erstmaliger Vorgang ist, zumal die bereits bestehenden Regelungen in §§ 1 - 9 KInvFG auch weiterhin auf Art. 104b Abs. 1 S. 1 Ziff. 2 GG gestützt werden sollen.

Es bietet sich daher zur **Bewertung der beabsichtigten Neuregelung** ein Vorgehen in folgenden Schritten an:

(1.) Welche Ziele können mit Finanzhilfen des Bundes gem. der **Grundnorm** des **Art. 104b GG** erfüllt werden? (dazu 2.)
(2.) Trägt das KInvFG in der bisherigen Form den Vorgaben des Art. 104b GG Abs. 1 S. 1 Ziff. 2 GG Rechnung (dazu 3.)
(3.) Welche **spezifischen Zielsetzungen** werden mit der Einfügung des **Art. 104c GG** in Abweichung von Art. 104b Abs. 1 S. 1 Ziff. 2 GG verfolgt und wie sind diese verfassungsrechtlich und rechtspolitisch zu bewerten? (dazu 4.)
(4.) Tragen die beabsichtigten Neuregelungen des KInvFG den Vorgaben des Art. 104c GG Rechnung? (dazu 5.)

Es soll dagegen *nicht* der Frage nachgegangen werden, ob die Kommunen zu ihrer Aufgabenerfüllung weitere Finanzmittel benötigen bzw. einsetzen können und ob ihnen ggfs. davon abzuraten ist, Anträge auf Fördermittel zu stellen. *Wenn* die Gesetzentwürfe in der bisher vorliegenden Form verabschiedet und in Kraft gesetzt werden, ist es für kommunale Gebietskörperschaften selbstverständlich legitim, die bereitgestellten Mittel im Rahmen der Gesetze auch in Anspruch zu nehmen, schließlich gilt auch hier: pecunia non olet.

Für den verfassungsändernden wie einfachrechtlichen Gesetzgeber gilt dagegen – wie im Einzelnen zu zeigen sein wird – mit Matth. 6.13:

> „Und führe uns nicht in Versuchung, sondern erlöse uns von dem Übel“ –

[3] BT-Drs. 18/11131 u. 11186 v. 15.2.2017.
[4] BT-Drs. 18/11135 u. 11185 v. 15.2.2017.

ja, wir sind sogar zeitlich noch einen Schritt davor: Noch kann uns der Gesetzgeber sogar **vor dem** sogleich **aufzuzeigenden Übel *bewahren***, sachgerechte Alternativen auswählen[5], und so das immer stärkere Abgleiten auf der schiefen Ebene nach dem Motto: „Wehret den Anfängen" vermeiden.

2. Funktion der Finanzhilfen des Bundes gem. Art. 104b GG

Es ist immer wieder zu betonen, dass die im Grundgesetz für den Bundesstaat normierte Kompetenzordnung für die Bereiche Gesetzgebung (Art. 70 ff. GG), Verwaltung (Art. 83 ff. GG) und Finanzierung (Art. 104a ff. GG) – ebenso wie für die hier nicht näher zu betrachtende Rechtsprechung (Art. 92 ff. GG) – dazu dient, die Kompetenzen nicht zuletzt im Interesse der Bürger zur Nachvollziehbarkeit politischer Verantwortlichkeiten und damit zur Stärkung des Demokratieprinzips zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften – hier zuvörderst zwischen Bund und Ländern – klar abzugrenzen und zudem dafür zu sorgen, das diese Gebietskörperschaften auch in die Lage versetzt werden, ihre Kompetenzen mit hinreichenden Ressourcen, insbesondere mit Personal und Steuermitteln, wahrnehmen zu können. Diesen Zielen dient im Bund-Länder-Verhältnis die Steuerverteilung auf den Bund und die (einzelnen) Länder sowie in einem weiteren Schritt die Umverteilung zwischen den Ländern und die ergänzende Gewährung von Zuweisungen des Bundes an einzelne Länder. Zwischen Ländern und Kommunen tritt der kommunale Finanzausgleich mit dem Ziel hinzu, dass jede Kommune – wirtschaftliche Aufgabenerfüllung unterstellt – in die Lage versetzt wird, alle laufenden Pflichtaufgaben und jedenfalls ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben ohne – zumindest ohne dauerhafte – Kreditaufnahme wahrzunehmen.

Bei Aufgabenverlagerungen, -ausweitungen oder bei der normativen Neubegründung von kommunalen Pflichtaufgaben treten in allen Landesverfassungen Mehrbelastungsausgleichs-pflichten der Länder hinzu. Dieses soeben skizzierte System bezieht sich auf die Einnahmeseite und ist insoweit fein austariert und in sich geschlossen.

Auf der Ausgabenseite gibt es mit Art. 104a Abs. 2 GG (aus Bundesauftragsverwaltung folgt Zweckausgabentragungspflicht des Bundes) und Art. 104a Abs. 3 GG (fakultative Bundesbeteiligung an Geldleistungsgesetzen des Bundes) eine aus Gesichtspunkten der Verantwortungszuordnung wohl begründete obligatorische sowie eine ebenso wohl begründete fakultative Ergänzung. ***Wenn* dieses System** in seiner einfachgesetzlichen Umsetzung **richtig austariert ist**, **darf und kann** es als Ergebnis von Einnahmeverteilungsregelungen und ausnahmsweise zulässigen Ausgabenbeteiligungen **„finanzschwache Kommunen"** – was immer darunter im Detail zu verstehen ist – **gar nicht geben.**

a) Ausnahmecharakter und Subsidiarität

Des Weiteren kommt im verfassungsrechtlichen Gefüge des Grundgesetzes **Art. 104b GG** eine **spezifische Funktion** zu. Danach kann der Bund auf Feldern seiner Gesetzgebungsbefugnisse den Ländern für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen Finanzhilfen gewähren, die zur

- (1.) Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
- (2.) zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
- (3.) zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums

[5] Dazu *Henneke*, Der Landkreis 2017, 87 sowie *ders*., Der Landkreis 2017, 98.

erforderlich sind. Diese Regelung ist ursprünglich durch das Finanzreformgesetz 1969 institutionalisiert, verrechtlicht und damit in klare Bahnen gelenkt worden. Das BVerfG[6] hat mit Gültigkeit bis heute bereits Mitte der 1970er Jahre herausgestellt, dass die rechtliche Ausgestaltung des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im seinerzeitigen Art. 104a Abs. 4 und heutigen Art. 104b GG zugleich die Grundlage für die Justiziabilität im Konfliktfall geschaffen hat, um eine mit der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes unvereinbare **politische Abhängigkeit** der Länder, die **auf** die **Finanzmittel des Bundes angewiesen** sind und **angebotene Bundesmittel aus politischen Gründen praktisch nicht ablehnen können**, zu **verhindern**[7].

Bei der Ausgestaltung und Interpretation der Finanzhilfekompetenz ist die Funktion der Finanzverfassung als Kernstück der bundesstaatlichen Struktur von besonderer Bedeutung. Denn gerade Mittel aus dem Bundeshaushalt an die Länder für Aufgaben der Länder und Kommunen bringen in die Länder in Abhängigkeit vom Bund und rühren damit an die Eigenständigkeit der Länder. Eine **bundesstaatliche Ordnung muss** deshalb prinzipiell **sicherstellen, dass Finanzhilfen aus dem Bundeshaushalt an die Länder die Ausnahme bleiben** und ihre Gewährung rechtlich so geregelt wird, dass sie **nicht zum Mittel der Einflussnahme auf die Entscheidungsfreiheit der Gliedstaaten bei** der **Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben werden**. Diese Gefahr besteht vor allem, wenn der **Gesamtstaat allein** das **Ob und Wie** seiner Finanzhilfe **bestimmt**, die Länder **auf die Bundesmittel angewiesen** sind und die Entscheidung darüber zugleich wesentliche Teile der Haushaltsmittel der Länder festlegt, weil von ihrer finanziellen Beteiligung die Gewährung der Finanzhilfe des Bundes abhängt. Die **Auslegung des Art. 104b GG** betrifft demnach ein **zentrales Problem der bundesstaatlichen Ordnung**[8].

Von entscheidender Bedeutung für die Interpretation des Art. 104b GG ist die **Funktion der Finanzhilfen** im Gesamtsystem der Finanzverfassung (**Ausnahmecharakter und Subsidiarität**).

Die Eigenstaatlichkeit des Bundes und der Länder kann sich ebenso wie die kommunale Selbstverwaltung nur dann wirksam entfalten, wenn sowohl der Gesamtstaat als auch die Gliedstaaten in ihrer grundsätzlich selbständigen und voneinander unabhängigen Haushaltswirtschaft (Art. 109 Abs. 1 GG) über **hinreichende Anteile am Steueraufkommen** verfügen und damit **nicht von** die verfassungsrechtlich garantierte **Eigenständigkeit gefährdenden Zahlungen der anderen Seite abhängig** sind. Im System der Finanzverfassung, das darauf angelegt ist, eine der Aufgabenverteilung gerecht werdende Finanzausstattung von Bund und Ländern zu erreichen, dürfen Bundesfinanzhilfen für Landesaufgaben also nur eine Ausnahme sein, worauf der Bundesrat in seiner Stellungnahme aus dem Jahre 2015 richtigerweise hingewiesen hat.

Auf **Art. 104b GG** kann **nicht** als **Ersatz** für die **nicht rechtzeitige und richtige Verteilung des Aufkommens der Gemeinschaftsteuern** gem. Art. 106 Abs. 3 ff. GG oder für die nicht rechtzeitige und richtige Regelung des Finanzausgleichs nach Art. 107 Abs. 1 und 2 GG **zurückgegriffen** werden, wusste das BVerfG bereits Mitte der 70er Jahre hervorzuheben[9]. Sieht man einmal von der Sondersituation der deutschen Vereinigung ab, ist die Möglichkeit des Bundes, in höherem Maße Finanzhilfen anzubieten, grundsätzlich ein Anhaltspunkt für eine unsachgemäße, den Bund begünstigende Verteilung der Gemeinschaftsteuern. Die auf Art.

---

[6] BVerfGE 39, 96 (110).
[7] Dazu auch *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, 2. Aufl. 2000, Rdn. 227 ff.
[8] So bereits BVerfGE 39, 96 (107); dazu *Henneke* (Fn. 7), Rdn. 229.
[9] BVerfGE 39, 96 (108).

106 Abs. 3 und 107 GG basierenden Einnahmeverteilungen bzw. Umverteilungen sichern die Bundesstaatlichkeit, während **zweckgebundene Finanzhilfen** das **Rückgrat der Bundesstaatlichkeit angreifen**.

Unter Beachtung des Ausnahmecharakters und der Subsidiarität darf die **Notwendigkeit von Investitionshilfen** allerdings nicht verkannt werden. Einerseits trägt der Bund die Verantwortung für die **gesamtstaatliche Konjunktur- und Strukturpolitik**, andererseits wird die **gesamtwirtschaftliche Entwicklung** vor allem durch Art, Umfang sowie die zeitliche und regionale Steuerung der öffentlichen Investitionen, die ganz wesentlich von den Kommunen, aber auch von den Ländern getätigt werden, beeinflusst. Mit der Finanzhilfekompetenz wird dem Bund aus gesamtstaatlichem Interesse daher die verfassungsrechtliche Befugnis verliehen, für den Gesamtstaat bedeutsame Investitionsvorhaben der Länder und Kommunen in einen **Rahmen überregionaler Ordnungs- und Zielvorstellungen** einzugliedern und so an gesamtstaatlichen Erfordernissen zu orientieren. Auf diese Weise sollen die nur begrenzt verfügbaren Mittel für Investitionen schwerpunktmäßig dort eingesetzt werden, wo sie am wirksamsten sind. Ein ungeordnetes Nebeneinander **investitionspolitischer Aktivitäten mit gesamtstaatlicher Bedeutung** von miteinander rivalisierenden Hoheitsträgern, welches zu Überschneidungen, Widersprüchen und Fehlleitungen öffentlicher Mittel führt, soll verhindert werden[10].

Aufgrund der Einbettung der Finanzhilfen in das System der Finanzverfassung, ihres Ausnahmecharakters und ihrer Funktion, den Finanzbedarf der Länder lediglich zu ergänzen, wenn die Länder ihnen zugewiesene wichtige Aufgaben trotz entsprechender Anstrengungen nicht aus eigener Kraft erfüllen können, ergibt sich, dass die **tatbestandlichen Merkmale restriktiv zu interpretieren** sind. Dies lässt sich auch daraus ableiten, dass der **Bund** sich nur an solchen Länderaufgaben finanziell beteiligen soll, an deren Erfüllung er wegen seiner **Verantwortung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung** im Bundesgebiet und seiner Pflicht zur überregionalen Koordination ein besonderes Interesse hat. Eine regionale Differenzierung kommt (nur) in Betracht, wenn sie sich aus dem Förderungszweck ergibt.

Die Investitionen müssen gem. Art. 104b GG **„besonders bedeutsam“** sein. D.h. sie müssen den Rahmen normaler Landes- und Kommunalvorhaben übersteigen und sich **durch überregionale Zusammenhänge, Langfristigkeit der Aufgabenstellung und Höhe des Finanzbedarfs hervorheben**. Zudem muss es sich um Sachgebiete von besonderer gesamtstaatlicher Bedeutung handeln[11].

Insbesondere in der zweiten Alt. des Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG orientieren sich die Finanzhilfen an der besonderen Ausgabenlast der Länder und Kommunen, deren regionale Erfüllung wegen des Zusammenhangs zwischen den öffentlichen Struktur- und Infrastrukturmaßnahmen und dem Wirtschaftswachstum zugleich überregionale Bedeutung zukommt und die die Länder ohne eine finanzielle Beteiligung des Bundes nicht aus eigener Finanzkraft den gesamtstaatlichen Bedürfnissen entsprechend bewältigen können[12].

Alle mit Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104b GG **zu verfolgenden Zielsetzungen** sind primär **auf** die **gesamtwirtschaftliche Entwicklung ausgerichtet**. Ziff. 1 verfolgt ein konjunkturpolitisches, Ziff. 3 ein strukturpolitisches und Ziff. 2 ein regionalpolitisches Förderungsziel. Der 2009 neu eingefügte S. 2 in Art. 104b Abs. 1 GG (Naturkatastrophen oder

[10] *Henneke* (Fn. 7), Rdn. 231.
[11] BVerfGE 39, 96 (114 f.); *Henneke* (Fn. 7), Rdn. 237.
[12] BVerfGE 39, 96 (111 f.).

außergewöhnliche Notsituationen) dient erst recht Maßnahmen zur wirtschaftlichen Wiederbelebung.

Während das sog. **Zukunftsinvestitionsgesetz** vom 2.3.2009[13] auf zusätzliche Investitionen der Kommunen und Länder zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gerichtet und damit – zeitlich befristet – auf Art. 104b Abs. 1 S. 1 Ziff. *1* GG gestützt war und **intentionsgemäß *alle* Länder einbezogen** hat, kommt für das KInvFG als Grundlage nur Art. 104b Abs. 1 S. 1 Ziff. *2* GG in Betracht. Diese Alternative zieht auf die Verringerung von Unterschieden in der Wirtschaftskraft regionaler Räume. Finanzhilfen sind hier in gebietlich begrenzten Regionen mit dem Ziel einzusetzen, deren Wirtschaftskraft der der anderen Regionen des Bundesgebietes anzunähern. Eine gleichmäßige Verteilung der Finanzhilfen auf die einzelnen Länder kommt insoweit nicht in Betracht. Vielmehr erfordert der Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft einen differenzierten Einsatz der Bundesmittel. Sie können nur solchen Ländern gewährt werden, deren Wirtschaftskraft unter dem Bundesdurchschnitt liegt, und kommen nur für solche Investitionen in Betracht, deren Realisierung zur Steigerung der Leistungskraft dieser Gebiete und damit zum interregionalen Ausgleich beitragen kann. Der Bund übt somit eine **überregionale Ausgleichs- und Koordinierungsaufgabe** aus, die sich aus dem aus dem Sozialstaatsprinzip abzuleitenden Postulat der Wahrung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse ergibt. Anders als in der ersten Alternative sind die Finanzhilfen hier nicht per se zeitlich begrenzt.

Ein Spannungsverhältnis besteht zwischen der 2. Alt. des Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG und dem auf Art. 107 Abs. 2 GG gestützten Länderfinanzausgleich, der zu einer Verringerung der Finanzkraftunterschiede der Länder führt. Durch die dort vorgenommene bloße Umverteilung von Einnahmen erfolgt keine Einwirkung auf die strukturellen Ursachen dieser Unterschiede. Die Finanzkraftangleichung bewirkt keine dauerhafte Behebung der Leistungsschwäche von Gebieten mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft. Dies kann nur durch gezielte Finanzhilfen aufgrund der 2. Alt. des Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG geschehen, die auf die spezifischen Entwicklungsbedürfnisse und -möglichkeiten der Fördergebiete abstellen und geeignet sind, den Rückstand im Angebot an öffentlichen Gütern und Leistungen zu verringern. Finanzausgleich und Finanzhilfen sind somit Instrumente, die sich wirkungsvoll ergänzen, ohne dass ein Instrument über seinen spezifischen Bereich hinaus an die Stelle des anderen treten könnte[14].

Als weiteres Merkmal des Art. 104b GG tritt hinzu, dass die Finanzhilfen zur Erreichung des jeweils zugrunde gelegten Förderungsziels „erforderlich“ sein müssen. Diese Entscheidung ist nicht in das freie politische Ermessen des Bundes gestellt[15].

Im Zuge der Beratungen der **Föderalismusreform I** ist Art. 104b GG gegenüber der Vorläuferregelung in Art. 104a Abs. 4 GG a.F. deutlich verschärft und **in** seinem **Ausnahmecharakter** sowie seiner **zeitlichen Beschränktheit** und dem Gebot degressiver Förderung **gestärkt** worden. In der 2009 endgültig gefundenen Form erscheint diese Verfassungsbestimmung durchaus funktionsgerecht.

b) Strukturhilfegesetz als Sündenfall

Für Art. 104b Abs. 1 S. 1 Ziff. 2 GG gibt es in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland – sieht man einmal vom Sonderfall des Investitionsförderungsgesetzes Aufschwung Ost vom

[13] BGBl. I, 416 (428).
[14] *Henneke* (Fn. 7), Rdn. 243.
[15] BVerfGE 39, 96 (113).

23.6.1993[16] ab – einen herausragenden Anwendungsfall, nämlich das Gesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern vom 20.12.1988[17] mit dem sog. **Strukturhilfegesetz** im Zentrum.

Zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft gewährte der Bund seinerzeit neun von elf Ländern für eine geplante Dauer von zehn Jahren ab dem Jahr 1989 Finanzhilfen in Höhe von jährlich insgesamt 2,45 Mrd. DM nach einer im Gesetz betragsmäßig vorgenommenen Aufteilung, bei der lediglich die Länder Baden-Württemberg und Hessen leer ausgingen. Der den Beträgen zugrunde liegende **Verteilungsschlüssel** (Abstand BIP je Ew. vom Bundesdurchschnitt, Ew. in Kreisen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote, Beschäftigte in Kreisen mit unterdurchschnittlichem Beschäftigtenzuwachs) befand sich demgegenüber nicht im Gesetzt selbst. Politisch und verfassungsrechtlich höchst umstritten war, ob die gewählten Indikatoren für die Verteilung auf die Länder dem Ziel des Ausgleichs unterschiedlicher Wirtschaftskraft in einzelnen Regionen des Bundesgebiets hinreichend Rechnung trugen (Geeignetheit, Willkürfreiheit), zumal danach neun von elf Ländern eine unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft aufwiesen. Weiter war strittig, ob nach der gesetzlichen Regelung von einer **gezielten Hilfe** gesprochen werden konnte **oder** ein **verfassungsrechtlich unzulässiger „Nebenfinanzausgleich“** eingeführt wurde. Zudem war die Frage umstritten, ob die Kumulation von Strukturhilfegesetz und Länderfinanzausgleich gegen das sog. Nivellierungsverbot verstieß[18]. Über entsprechende Normenkontrollanträge der Länder Hessen[19] und Baden-Württemberg[20] wurde wegen der Aufhebung des Gesetzes im Jahre 1992 vom Bundesverfassungsgericht nicht mehr entschieden.

3. Vereinbarkeit des KInvFG (2015) mit Art. 104b GG?

Stellt man die Frage, ob das bisherige **KInvFG vom 24.6.2015**[21] mit Art. 104b Abs. 1 S. 1 Ziff. 2 GG vereinbar ist, treten – äußerst zurückhaltend formuliert – **verfassungsrechtlich größte Bedenken** zutage. Diese liegen nicht in der verfassungsrechtlichen Voraussetzung, dass nur Maßnahmen in Bereichen förderfähig sind, in denen das Grundgesetz dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (=daher Betonung der *energetischen* Sanierung), sondern in viel **grundlegenderen Fragen**:

- Tragen die potenziell förderfähigen Maßnahmen in der Sache wirklich dazu bei, einen Beitrag zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet zu leisten?
- Kann man das bei Bejahung der Anforderungen darüber hinausgehende Merkmal der „Erforderlichkeit“ ernsthaft als erfüllt ansehen?
- Kann es bei Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet anders als bei Finanzhilfen zur Abwehrung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wirklich sein, dass *alle* Länder mit dem Argument Fördermittel des Bundes bekommen, überall gäbe es relativ gesehen finanzschwache Gemeinden und Gemeindeverbände bzw. förderfähige Gebiete?
- Ist es nicht bereits denklogisch ausgeschlossen, bei einer Maßnahme zum *Ausgleich unterschiedlicher* Wirtschaftskraft im Bundesgebiet zu einem Drittel als Verteilungskriterium auf die jeweilige Einwohnerzahl der Länder abzustellen, da es ein egalitäreres Verteilungskriterium ja wohl nicht gibt?

[16] BGBl. I, 982, geänd. d. G. 6.3.1997, BGBl. I, 434.
[17] BGBl. I, 2358.
[18] *Häde*, Finanzausgleich, 1996, S. 251 ff.; *Vogel*, VVDStRL Band 52 (1993), S. 132 (135); *Henneke* (Fn. 7), Rdn. 251.
[19] 2 BvF 4/89.
[20] 2 BvF 5/89.
[21] BGBl. I, 974 (975).

- Weiter ist zu fragen, ob als Verteilungskriterium auf den Bestand an Kassenkrediten abgestellt werden darf, da diese jedenfalls bei überjährigen Krediten in der Regel bestehenden rechtlichen Vorgaben widersprechen, was dazu führen würde, dass rechtswidriges Verhalten in der Vergangenheit durch Finanzhilfen des Bundes noch prämiert würde.

Beim Merkmal der SGB II-Empfänger sind dagegen Sonderbelastungen, die auf einer unterschiedlichen Wirtschaftskraft beruhen, naheliegend.

Schließlich ist zu fragen, ob es der **überregionalen Ausgleichs- und Koordinierungsaufgabe des Bundes** bei diesen Finanzhilfen Rechnung trägt, wenn den Ländern entsprechend den landesspezifischen Gegebenheiten nach § 6 Abs. 3 KInvFG die Auswahl der finanzschwachen Kommunen bzw. der förderfähigen Gebiete überlassen wird und sie dem BMF lediglich die Kriterien mitzuteilen haben, anhand derer die Auswahl getroffen wurde.

Kurzum: Noch sehr viel stärker als beim seinerzeit ganz überwiegend für verfassungswidrig gehaltenes Strukturhilfegesetz drängt sich beim **KInvFG** (2015) der Eindruck auf, dass es sich um einen **verfassungsrechtlich unzulässigen Nebenfinanzausgleich** handelt. Es gilt hier mithin erst recht das, was *Ulrich Häde* in seiner Habilitationsschrift[22] bereits zutreffend für das Strukturhilfegesetz festgestellt hat:

> „Der Gesetzgeber kann nicht Investitionshilfen gewähren, wenn er vor allem die Finanzkraft der empfangenden Länder stärken will“

– bzw. Kommunen wird man hier hinzufügen müssen.

Das **Fazit** bis hierher lautet daher:

Art. 104b GG hat im Gefüge der bundesstaatlichen Finanzverfassung einen legitimen, allerdings subsidiären und als Ausnahmefall konzipierten Anwendungsbereich. Das KInvFG vom 24.6.2015 trägt in seiner konkreten Ausgestaltung den verfassungsrechtlichen Vorgaben allerdings in mehrfacher Hinsicht nicht Rechnung.

4. Bewertung der mit der Einfügung des Art. 104c GG verfolgten Zielsetzung

Was bedeutet das nun für das 2017 vorgelegte Vorhaben, das Grundgesetz um Art. 104c zu ergänzen und das KInvFG für den Bereich der Förderung schulischer Bildungsinfrastruktur durch den Bund zu öffnen?

Nach den Vorstellungen des Bundesgesetzgebers soll **Art. 104b Abs. 1 GG um** einen **Art. 104c S. 1 GG ergänzt** werden, wonach der Bund den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren kann. Der Sache nach soll es sich also um eine Alternative zu Art. 104b Abs. 1 GG – also quasi um einen Abs. 1a – handeln, während die – ebenfalls zu ändernden – Abs. 2 und 3 des Art. 104b GG gleichermaßen für Art. 104b Abs. 1 und Art. 104c GG (neu) gelten sollen.

In Wahrheit **sprengt Art. 104c GG** völlig **die** bisher **mit Art. 104b GG verfolgten primär wirtschaftssteuernden Zielsetzungen**. Mit Art. 104c GG geht es nicht nur darum, mit den Finanzhilfen in originäre und ausschließliche Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen der

[22] *Häde* (Fn. 18), S. 252.

Länder und ihrer Kommunen einzudringen, es wird auch die abschließende Zieltrias der konjunkturpolitischen, regionalpolitischen und strukturpolitischen Förderung in Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG völlig außer Acht gelassen. An die Stelle der drei wirtschafts(kraft)bezogenen Kriterien tritt allein das Kriterium „der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände)“. Deren verfassungsrechtlich gemäß Art. 28 Abs. 2 i.V.m. den Landesverfassungen verbürgter finanzieller Ausstattungsanspruch trifft aber nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes in quantitativer Hinsicht allein die Länder und niemals den Bund. Der **Bund** ist gem. Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG i.V.m. Art. 105 Abs. 2 GG zur Sicherung der Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung, insbesondere zur **Ausstattung der Kommunen mit originären Steuereinnahmen** bzw. Steuerertragsbeteiligungen verpflichtet. Bezogen auf die gem. Art. 106 Abs. 7 GG **den Ländern obliegende angemessene Finanzausstattungsverpflichtung** der Kommunen **in quantitativer Hinsicht** hat der Bund gem. Art. 28 Abs. 3 GG lediglich eine Gewährleistungspflicht, dass die verfassungsmäßige Ordnung der Länder Art. 28 Abs. 2 GG entspricht.

Stellt man Art. 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und Art. 104c GG in ihren jeweiligen tatbestandlichen Anforderungen gegenüber, ergibt sich folgendes Bild:

Art. 104b Abs. 1 GG	Art. 104c GG
Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen gewähren für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände), soweit dieses GG ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, die 1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder 2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder 3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind.	Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen gewähren für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur. finanzschwache Gemeinden (Gemeindeverbände)

In der Gesetzesbegründung zur Einfügung des Art. 104c GG heißt es[23]:

> „Finanzhilfen für Investitionen im Bildungssektor sind angesichts der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder daher ohne Bezug zu einer anderweitigen Gesetzgebungsbefugnis des Bundes nicht möglich.“

Das stimmt, wenn dann aber hinzugefügt wird:

> „Daher wird in Art. 104c ein Sondertatbestand in das GG aufgenommen, um es dem Bund zu ermöglichen, die auch aus gesamtstaatlicher Sicht dringend notwendige Sanierung und Modernisierung der schulischen Gebäudeinfrastruktur in finanzschwachen Kommunen gezielt mit Bundesmitteln zu unterstützen“,

[23] BT-Drs. 18/11131, 11.

verschweigt diese Begründung zum einen, dass die **Bejahung einer Notwendigkeit aus gesamtstaatlicher Sicht noch keine Befugnis gerade des Bundes** zu **begründen** vermag, und zum anderen, dass auf die weiteren Erfordernisse in Art. 104b Abs. 1 GG, die dort das Einwirken des Bundes gerade legitimieren, in Art. 104c GG ersatzlos verzichtet wird. Insoweit ist die **Einfügung des Art. 104c GG** in das Grundgesetz **rechtspolitisch verfehlt**.

Betrachtet man sich die **vier Tatbestandsmerkmale** des Art. 104c GG im Einzelnen, bereiten zwei davon, nämlich die Begriffe Gewährleistung von Finanzhilfen und kommunale Bildungsinfrastruktur, kaum Auslegungsprobleme. Gerade darin liegt aber bei Letzterem das rechtspolitische Problem. Der **Begriff „kommunale Bildungsinfrastruktur“** ist nämlich **denkbar weit** und **umfasst** beileibe nicht nur Sanierungsmaßnahmen, sondern **auch und gerade Neubauten**, etwa zur Umsetzung neuer schulischer Konzepte oder veränderter Schulformen. Das verfassungspolitische Problem liegt darin, dass die von diesem Begriff umfasste Materie vollständig in die ausschließliche Regelungs- und Vollzugskompetenz der Länder (und ihrer Kommunen) fällt. Hier soll also politisch etwas Vergleichbares geschehen, was bereits bei Art. 91b GG geschehen ist[24].

Wenn es in der Stellungnahme des Bundesrates vom 10.2.2017[25] heißt, dass das Grundgesetz um Art. 104c ergänzt werde, aufgrund steigender Schülerzahlen in einigen Kommunen in Regionen mit wachsender Bevölkerung die bestehenden Schulen an die Kapazitätsgrenze stießen und die Beschulung von Flüchtlingskindern in diesen Kommunen den bereits bestehenden Handlungsdruck in Hinblick auf Schulneubauten verstärke und zudem gerade in dünn besiedelten Ländern in bestimmten Fällen Schulstandorte geschlossen und an anderer Stelle Schulen neu errichtet werden müssten, **steht** einer solchen **Forderung** nicht nur **nach der Förderung** von Schulsanierungen, sondern auch von **Schulneubauten** der Wortlaut des **Art. 104c GG** jedenfalls **nicht entgegen**. D.h.: Über den konkreten einfachgesetzlichen Anlass hinaus öffnet Art. 104c GG mit der Formulierung „im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur“ Tür und Tor dafür, künftig politisch immer wieder auch die Förderung von Schulneubauten durch den Bund mit der Konsequenz einer völligen Verwischung von Verantwortung auf diesem Feld zu fordern.

Es können aber nicht einerseits den Ländern zusätzliche Umsatzsteueranteile wegen der Herausforderungen der Integration zur Verfügung gestellt und andererseits Schulneubauten zur Beschulung von Flüchtlings- und sonstigen Kindern seitens des Bundes mitfinanziert werden.

Gerade **wegen der Weite des Begriffs** der **„kommunalen Bildungsinfrastruktur“** ist deshalb **rechts*politisch* von** seiner **verfassungsrechtlichen Implementierung dringend abzuraten.**

Unterstellt, es kommt allen gravierenden Einwänden zum Trotz dennoch zur Verabschiedung des Art. 104c GG in der vorliegenden Form, treten die eigentlichen **verfassungs*rechtlichen* Probleme** bei den beiden anderen Tatbestandsmerkmalen auf:

- den gesamtstaatlich bedeutsamen Investitionen und
- der Definition der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände).

Die **Investitionen *als solche*** müssen nach der geplanten verfassungsrechtlichen Vorgabe **gesamtstaatlich bedeutsam** sein, was mit dem Erfordernis der „besonderen Bedeutsamkeit“ in Art. 104b Abs. 1 GG wohl übereinstimmt, jedenfalls nicht dahinter zurückbleibt. Für die in der

[24] Dazu ausf.: *Henneke*, Der Landkreis 2017, 1113.
[25] BT-Drs. 18/11135, 124 (136).

politischen Diskussion immer wieder angesprochene Sanierung von Schultoiletten lässt sich dies nicht ernsthaft behaupten. Die vom Bundesrat in seiner Stellungnahme[26] hervorgehobene Tatsache:

> „Die Qualität der Ausbildung der Schülerinnen und Schüler und der beruflich Qualifizierten sichert ihren Erfolg auf dem Arbeitsmarkt und sichert die Wachstumschancen der Wirtschaft“

trifft zu, vermag aber kein Argument für „gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen“ zu liefern.

Der **heikelste Punkt** ist allerdings sicherlich das **Merkmal „der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände)“**. Wenn dieser Begriff – anders als aus Anlass des KInvFG aus dem Jahre 2015 – in das Grundgesetz aufgenommen werden soll, stellt sich eine Reihe von Fragen. Die allererste lautet:

Kann und darf es verfassungsrechtlich „finanzschwache Gemeinden (Gemeindeverbände)“ überhaupt geben? Ich meine nein, da ***alle* Kommunen** verfassungsrechtlich einen **Anspruch auf** eine **aufgabenangemessene Finanzausstattung** haben, der sich **gegen das jeweilige Land** richtet. Was es bisher gem. Art. 107 GG gibt, sind

- Länder, deren (Steuer-)Einnahmen unter dem Durchschnitt der Länder liegen (Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG),
- ausgleichsberechtigte Länder (Art. 107 Abs. 1 S. 2 GG) sowie
- leistungsschwache Länder (Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG).

So weit, so gut. Diese erhalten der Reihe nach einen Umsatzsteuervorwegausgleich, Leistungen aus dem Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen auf verfassungsrechtlicher Grundlage.

Dagegen soll nunmehr eine **Kategorie „der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände)“** im Grundgesetz verankert und damit als bestehend anerkannt werden, die **damit abgespeist** werden soll, **dass** bezogen auf diese der **Bund** den **Ländern Investitionshilfen** im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur dieser Kommunen **gewähren *kann***. Das **unterhöhlt** den **verfassungsrechtlich anerkannten Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung**, der sich bezüglich *aller* Aufgaben und beileibe nicht nur bezogen auf die Bildungsinfrastruktur jeweils gegen das jeweilige Land richtet.

An dieser Stelle sei überdies der Hinweis erlaubt, dass nicht nur der Begriff „der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände)“ neu in das Grundgesetz eingefügt werden soll, sondern in Art. 107 Abs. 2 S. 6 GG auch der Begriff der Gemeinden, die eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen. Das ist gegenüber dem Begriff der finanzschwachen Kommunen strukturell etwas völlig anderes, da sich der Anspruch der Kommunen auf aufgabenangemessene Finanzausstattung – ebenso wie der der Länder – nicht darauf richtet, die eigenen Aufgaben allesamt aus Steuermitteln finanzieren zu können, weitere verfassungsrechtliche Hilfen also – ebenso wie bei den Ländern – auf einer weiteren Stufe also zulässig sind.

Mithin kann die Verwendung des Begriffs „der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände)“ verfassungsrechtlich in keiner Weise legitimiert werden.

---

[26] BT-Drs. 18/11135, 124 (137).

Sollte er dennoch in der vorgeschlagenen Form in das Grundgesetz gelangen, stellen sich zwei weitere Fragen. Die erste lautet:

Was sind eigentlich „finanzschwache“ Gemeinden und Gemeindeverbände

- im Gegensatz zu Ländern, deren Steuereinnahmen „unter dem Durchschnitt“ der Länder liegen,
- im Gegensatz zu Gemeinden, die eine „besonders geringe Steuerkraft“ haben,
- im Gegensatz zu „leistungsschwachen“ Ländern alten und neuen Rechts,
- und wie verhält sich der neue Begriff der „Finanzschwäche“ zu den bisher wie künftig in Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG verwendeten Begriffen „Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände)“?

Ich weiß es nicht, der verfassungsändernde Gesetzgeber weiß es aber auch nicht. In der Gesetzesbegründung findet sich nur der Satz[27]:

> „Die Kriterien für die Bestimmung der förderberechtigten finanzschwachen Kommunen werden durch Bundesgesetz oder in den abzuschließenden Verwaltungsvereinbarungen festgelegt.“

Verfassungsbestimmungen sind aber **aus sich heraus** und nicht nach Maßgabe einfacher Gesetze und schon gar nicht in Verwaltungsvereinbarungen **auszulegen**.

Die zweite Frage lautet: Ist die grundgesetzliche Fördervoraussetzung „*der* finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände)“ seitens des Bundes oder seitens der Länder zu definieren? Insoweit ergibt sich eine interessante Auseinandersetzung zwischen Bundesregierung und Bundesrat aus den Gesetzesmaterialien. Während die Bundesregierung[28] – wie bereits dargelegt – der Auffassung ist:

> „Die Kriterien für die Bestimmung der förderberechtigten finanzschwachen Kommunen werden durch Bundesgesetz oder in den abzuschließenden Verwaltungsvereinbarungen festgelegt“,

geht der Bundesrat[29] davon aus,

> „dass die Auswahl der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) allein den Ländern obliegt“.

Eine Regelung, der zufolge die Länder bei der Auswahl ihrer finanzschwachen Kommunen generelle, in der Verwaltungsvereinbarung festgelegte Kriterien einzuhalten hätten, lehnt der Bundesrat ab. Zur Begründung wird darauf hingewiesen, dass es in den Ländern bereits heute länderspezifische, an ihren jeweiligen finanzrechtlichen Rahmenbedingungen ausgerichtete Auswahlkriterien gebe, die zum Teil auch durch verfassungsgerichtliche Urteile bestätigt worden seien. Eine Veränderung dieser Auswahl aufgrund von Vorgaben des Bundes riefe Zweifel an den bisherigen Kriterien hervor und führte zu unterschiedlichen Definitionen von Finanzschwäche innerhalb eines Landes, was auch mit Risiken für künftige verfassungsgerichtliche Verfahren verbunden sei.

---

[27] BT-Drs. 18/11131, 16.
[28] BT-Drs. 18/11131, 16.
[29] BT-Drs. 18/11131, 26 f.; BT-Drs. 18/11135, 135.

In der Gegenäußerung der Bundesregierung[30] widerspricht diese der Stellungnahme des Bundesrates:

> „Die Ermächtigung des Bundes zur Gewährung von Finanzhilfen bezieht sich ausdrücklich auf Investitionen finanzschwacher Kommunen. Dies setzt entsprechende **Mitbestimmungsrechte des Bundes** hinsichtlich der **Kriterien für die Finanzschwäche** voraus“,

wobei die Bundesregierung den Ländern zugesteht[31]:

> „Auf dieser Grundlage **obliegt** die **Auswahl** der finanzschwachen Kommunen weiterhin **den Ländern**.“

Die unmittelbar aus Art. 104c GG sich ergebenden Anforderungen dürften strenger sein. Im Verfassungstext ist wörtlich die Rede von

> „gesamtstaatlich bedeutsam bedeutsamen Investitionen *der* finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände)“.

D.h., selbst wenn über Art. 104c S. 2 auf Art. 104b Abs. 2 S. 1 GG verwiesen wird, wonach das Nähere durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder aufgrund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt wird, dürfte der **Bund** durch Art. 104c S. 1 GG **verfassungsunmittelbar verpflichtet** sein, **bundeseinheitliche verfassungsfeste Kriterien** zu definieren, aus denen sich die **Finanzschwäche** ergibt.

Selbstverständlich haben Kommunen in Deutschland aus Art. 28 Abs. 2 GG keinen Leistungsanspruch gegen den Bund auf die Gewährung von Finanzhilfen für Investitionen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur! Wenn solche Finanzhilfen aber verfassungsrechtlich implementiert werden und der Kreis der Empfangsberechtigten verfassungsunmittelbar auf die Gruppe „der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände)“ verengt wird, **eröffnet** der **verfassungsändernde Gesetzgeber selbst** eine **Chance auf Inanspruchnahme dieser Mittel**. Diese Situation ähnelt der der Schaffung von Optionskommunen in Art. 91e Abs. 2 GG. Dazu hat das **BVerfG** 2014 zutreffend ausgeführt[32]:

> „Schafft der Gesetzgeber eine **Verteilungssituation** und eröffnet er Gemeinden und Gemeindeverbänden zumindest eine Chance auf das normativ verknappte Gut, so hat er das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung zu beachten, auf das sich sowohl Gemeinden wie Gemeindeverbände berufen können. Soweit Bund und Länder Verteilungsentscheidungen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden vorsehen und durchführen, dürfen sie zwischen diesen **nicht willkürlich differenzieren**. Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot ist Teil der durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten **subjektiven Rechtstellungsgarantie der Kommunen**. In Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip fordert es zumindest eine **gleichmäßige Verteilung** der knappen Optionsmöglichkeiten. Denn öffnet der **Gesetzgeber** den Kommunen die Chance, **muss** er **sicherstellen**, dass die Verteilung willkürfrei, transparent und nachvollziehbar bewältigt wird und dem **Gebot interkommunaler Gleichbehandlung entspricht**[33]. Dabei muss er die **wesentlichen Grundzüge des Verfahrens selbst regeln**, das Verteilungsverfahren aber nicht im Einzelnen selbst ausgestalten.“

---

[30] BT-Drs. 18/11186, 3.
[31] BT-Drs. 18/11185, 7.
[32] BVerfGE 137, 108 (154 f., 157).
[33] BVerfGE 137, 108 (179).

Diese Erwägungen sind entsprechend auf Finanzhilfen nach Art. 104c GG für finanzschwache Kommunen so sie denn gewährt werden, heranzuziehen. Es wäre daher jedenfalls **verfassungswidrig**, **wenn** der **Bundesgesetzgeber auf** die **materiell-rechtliche Definition des Begriffs „der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände)“** im KInvFG **verzichtete**.

Kommt der Bundesgesetzgeber seinen verfassungsrechtlich aus Art. 104c i.V.m. dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot folgenden Pflichten nach, begibt er sich allerdings politisch in „des Teufels Küche“, da die wie auch immer zu definierende kommunale Finanzschwäche in unterschiedlichen Regionen Deutschlands völlig unterschiedlich ausgeprägt ist, was zur Folge hat, dass die Kommunen mit bundesweit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit, überdurchschnittlicher Steuerkraft und bisher überdurchschnittlicher Investitionstätigkeit je für sich vermutlich und in der Kombination aller dieser oder weiterer Kriterien ganz sicher leer ausgehen.

5. § 11 KInvFG

Der Gesetzentwurf versucht dieser Wahl zwischen „Skylla und Charybdis“ dadurch auszuweichen, dass er in § 11 Abs. 1 KInvFG eine Aufteilung des vorgesehenen Betrages von 3,5 Mrd. € nach festen Prozentsätzen auf die Länder vornimmt und in Abs. 2 den Flächenländern aufgibt, entsprechend den landesspezifischen Gegebenheiten die Auswahl der finanzschwachen Kommunen festzulegen sowie von den Stadtstaaten verlangt, förderfähige Gebiete – die in keinem Fall Träger der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie sind – festzulegen. Überdies wird auf die Einhaltung der in der Verwaltungsvereinbarung zu vereinbarenden Vorgaben für die Festlegung sachgerechter Kriterien verwiesen. Die **Gesetzesbegründung**[34] **offenbart**, **dass** der **Verteilungsschlüssel**, der zu den länderbezogenen Prozentsätzen in § 11 Abs. 1 KInvFG führt, **weder geeignet ist**, die „**Finanzschwäche der Gemeinden (Gemeindeverbände)**“ zu **erfassen**, **noch** dem Gebot **interkommunaler Gleichbehandlung** Rechnung trägt:

> Der Verteilungsschlüssel wurde aus drei Kriterien gebildet, das sind die Anzahl der Einwohner, die Höhe der Kassenkreditbestände der Länder und Kommunen zusammen sowie die Anzahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt.“

In der Gesetzesbegründung wird sodann ausgeführt, was Vorgaben für die Festlegung sachgerechter Kriterien sein können[35]:

> „Als sachgerechte Kriterien kommen hierbei insbesondere die Teilnahme an landesrechtlichen Hilfs- oder Haushaltssicherungsprogrammen, Indikatoren für eine strukturelle einnahme- oder ausgabeseitige Finanzschwäche (z.B. Steuerkraft, Arbeitslose, Höhe der Sozialausgaben) oder eine hohe Verschuldung (z.B. Kassenkredite) in Betracht.“

Wenn dies so ist, widerspricht dem die Bildung des prozentualen Verteilungsschlüssels in § 11 Abs. 1 KInvFG allerdings deutlich.

Wie bereits dargelegt, ist ein **Abstellen auf die Einwohnerzahl** der Kommunen (bzw. aller Kommunen eines Landes) **für** die **Ermittlung ihrer Finanzschwäche schlechterdings untauglich**. Die **Höhe der Kassenkredite** ist demgegenüber zum einen **steuerungsanfällig**, zum anderen wird dadurch **Ausgabewilligkeit** und ggf. **rechtswidriges Gebaren** der

[34] BT-Drs. 18/11135, 84 f.
[35] BT-Drs. 18/11135, 85.

Kommunen wie auch der Kommunalaufsicht **prämiert**. Die **Einbeziehung der Kassenkredite *der Länder* hat** überdies **mit** dem in der Verfassung statuierten **Merkmal** „**der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände)**“ **nichts zu tun**. Ein Abstellen auf die Anzahl der Arbeitslosen erscheint vertretbar, die anderen in der Gesetzesbegründung selbst genannten Merkmale wie Steuerkraft und Höhe der Sozialausgaben sind dagegen bei der Bildung der länderbezogenen Prozentsätze völlig unberücksichtigt geblieben.

Zu den hier behandelten Fragestellungen hat sich der Bundesrat im bisherigen Gesetzgebungsverfahren nicht geäußert, sodass es insoweit auch keiner Gegenäußerung der Bundesregierung bedurfte.

6. Resümee

Im Ergebnis ist von der Einfügung eines Art. 104c in das GG dringend abzuraten, da damit in ein bewährtes austariertes System strukturzerstörend eingegriffen würde und weitaus mehr Folgeprobleme aufgeworfen würden als aktuelle Problemstellungen „der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) nachhaltig und interkommunal gerecht gelöst würden. Eine sachgerechte Lösung zur strukturellen und quantitativen Stärkung der Kommunalfinanzen muss zuvörderst auf der Einnahmeseite insbesondere beim Umfang und den horizontalen Verteilungskriterien der kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung ansetzen. Auch ist eine Prüfung der Verschiebung der Grenze des Umschlagens in Bundesauftragsverwaltung nach Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG etwa auf 75 statt wie bisher auf 50 Prozent angezeigt. Beides sollte zu Beginn der 19. Wahlperiode des Deutschen Bundestages ganz vorn auf der (kommunalen) politischen Agenda stehen. Wenn politisch jetzt eine Verausgabung von 3,5 Mrd. Euro für investive Zwecke im Bildungbereich unabweisbar erscheinen sollte, kann ad hoc auch eine entsprechende Aufstockung der Entflechtungsmittel nach § 2 Abs. 2 EntflechtG unter gesonderter Übernahme des in § 11 KInvFG vorgesehenen Verteilungsschlüssels in § 4 Abs. 2 EntflechtG vorgesehen werden[36]. Ein Vorbild für ein solches Vorgehen findet sich bereits in § 4 Abs. 4 S. 1 EntflechtG bei den aufgestockten Mitteln wegen der Beendigung der Finanzhilfen des Bundes zur Wohnraumförderung.

Mit freundlichen Grüßen

Henneke

Anlagen

[36] Dazu im Detail: *Henneke*, Der Landkreis 2017, 98.

Ausweg – Kommunale Umsatzsteuerbeteiligung erhöhen und aufgabengerecht verteilen

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

Ein Dauerbrenner in der steuer- und finanzpolitischen Diskussion der Bundesrepublik Deutschland ist die **strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Ebene mit eigengestaltbaren gegenleistungsfreien Einnahmen**, um die wachsende, insbesondere auf gesetzlichen Vorgaben beruhende Ausgabenlast zu bewältigen und eigengestaltbare Aufgaben vor Ort zu erfüllen, wie es Sinn und Zweck der kommunalen Selbstverwaltung entspricht.

A. Drei Einnahmearten

Im Kern geht es dabei um drei voneinander zu unterscheidenden Fragestellungen, zu denen derzeit eine vierte aufgrund der aktuellen politischen Debatte hinzugetreten ist.

I. Kommunale Steuereinnahmen

Zunächst sind die Kommunen mit Steuererhebungs- und -ertragskompetenzen auszustatten, da sie sich diese wegen des Vorbehalts des Gesetzes nicht selbst verschaffen können. Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes (Art. 105 Abs. 2 und 2a GG) obliegt es im Wesentlichen dem **Bund**, den **Kommunen eigengestaltbare Steuerquellen zuzuordnen bzw**. sie **an Steuererträgen** von Gemeinschaftsteuern **zu beteiligen**. Den Ländern obliegt es darüber hinaus insoweit lediglich, ihren jeweiligen Kommunen die Erhebung örtlicher Verbrauch- und Aufwandsteuern zu ermöglichen.

Dieses seit 1998 nicht mehr veränderte System hat sich grundsätzlich bewährt. Das kommunale Steuersystem ruht bundesrechtlich auf den vier Säulen:

- Grundsteuer mit Hebesatzrecht,
- Gewerbesteuer mit Hebesatzrecht bei Abschöpfung einer Gewerbesteuerumlage,
- anteilige Beteiligung an der Einkommensteuer sowie
- anteilige Beteiligung an der Umsatzsteuer.

Hinzu kommen im Aufkommen minder bedeutsame, aber kommunales Gestaltungspotenzial aufweisende örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern wie etwa die überkommene Hundesteuer oder Vergnügungsteuer oder die neu entwickelte Zweitwohnungsteuer, Spielgerätesteuer oder Übernachtungsteuer.

Alle diese Steuern weisen spezifische Problemstellungen auf. Bei der Grundsteuer sind die Einheitswerte überholt, der Kreis der Gewerbesteuerpflichtigen ist durch gesetzliche Eingriffe im Laufe der letzten Jahrzehnte immer weiter ausgehöhlt worden; bei der Einkommensteuerbeteiligung wird immer wieder diskutiert, welchen Gebietskörperschaften sie bei Berufspendlern zufließen soll. Die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern werden zudem immer wieder als Bagatell- oder Ärgernissteuern diskreditiert und partiell zur Disposition gestellt. Nur über die 1998 eingeführte und seit 2015 durch wachsende Festbeträge schrittweise in Milliardenumfang erhöhte kommunale Umsatzsteuerbeteiligung wird erstaunlich wenig, ja eigentlich gar nicht diskutiert.

Alles in allem besteht jedoch Einigkeit darüber, dass sich das **kommunale Steuersystem** in der Grundstruktur bewährt hat, wobei es **zwei zentralen Funktionen** Rechnung zu tragen hat:

- **Mittel für die Finanzierung** nicht durch spezifische Entgelte gegenfinanzierter **öffentlicher Aufgaben** bereitzustellen und
- dabei **Anreize für die Pflege der eigenen Steuerquellen** zu schaffen.

Alles in allem weist das kommunale Steuersystem **„nur" zwei gravierende Makel** auf: Es führt zum einen zu einem ganz erheblichen **Steuerkraftgefälle zwischen den einzelnen Gemeinden** – und zwar sowohl zwischen den Gemeindegesamtheiten einzelner Länder **im Ländervergleich** als auch zwischen den einzelnen Gemeinden eines jeden Landes, zum anderen **partizipieren** die **Landkreise** als Hauptaufgaben- und Ausgabenträger sozialer Leistungen und zahlreicher weiterer Aufgaben und daraus resultierender Ausgaben an diesen Einnahmen **nicht unmittelbar**, sondern lediglich über die als bloßes Restfinanzierungsmittel konzipierte Kreisumlage.

Zudem ist festzustellen, dass die Kommunen mehr als 23 % der Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushaltes zu tragen haben, auf sie aber nur gut 14 % der Steuereinnahmen entfallen. Hinsichtlich der kommunalen Steuerbeteiligungsquote ist also noch deutlich „Luft nach oben", sofern dadurch das interkommunale Steuerkraftgefälle nicht noch intensiviert wird.

II. Kommunaler Finanzausgleich

Das kommunale Steuersystem muss daher um einen länderseitig sicherzustellenden **kommunalen Finanzausgleich** zur **Aufstockung der kommunalen Finanzmasse** und zum **Ausgleich unvertretbarer Steuerkraftunterschiede** ergänzt werden. Dabei gilt: Je größer die kommunalen Steuerkraftunterschiede in einem Land sind, umso höher muss der kommunale Finanzausgleich in Relation zu den Steuereinnahmen ausgestattet werden, um hier zu den gebotenen Abmilderungen zu kommen. Steuerkraftunterschiede der Gesamtheit der Kommunen eines Landes im Vergleich zur Steuerkraft der Gesamtheit der Kommunen in anderen Ländern können im kommunalen Finanzausgleich dagegen nur durch eine überdurchschnittlich hohe Finanzausgleichsmasse kompensiert werden, wozu die Länder mit unterdurchschnittlich finanzstarken Kommunen in der Regel nicht in der Lage sind, da sie selbst im Ländervergleich auch nur unterdurchschnittlich finanzstark sind.

III. Mehrbelastungsausgleich

Schließlich dienen **Mehrbelastungsausgleichsverpflichtungen** dazu, die finanziellen **Folgen aus vertikalen Aufgabenverschiebungen** auf die Kommunen oder bei Aufgabenausweitungen der Kommunen durch bundes- oder landesrechtliche Regelungen zu **kompensieren**.

B. Das Problem: Keine bedarfsorientierte Steuerverteilung

Im Grundsatz hat sich auch dieses Drei-Komponenten-System der Kommunalfinanzierung in Deutschland bewährt, es vermag allerdings die Probleme nicht zu lösen, die durch die rein wirtschafts- bzw. wirtschaftskraftbezogene Steuerverteilung auf die Kommunen ganz maßgeblich mit herbeigeführt werden, weil insoweit **auf der ersten Stufe** der horizontalen Steuerverteilung – ganz anders als bei der Steuerverteilung zwischen den Ländern – ein **bedarfsorientiertes Korrektiv fehlt**. D. h.: Der **auf Bundesrecht beruhende Verteilungsfehler auf der ersten Stufe lässt sich weder** durch den kommunalen Finanzausgleich **noch** durch Mehrbelastungsausgleichsregelungen **korrigieren bzw. kompensieren**.

I. Lösung auf Länderebene

Auf der Länderebene bildet das Korrektiv die **Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer**, die dort **nicht nach** Kriterien der **Wirtschaftskraft**, **sondern** derzeit zu mindestens drei Viertel nach der **Einwohnerzahl und** im Übrigen nach der **Steuerschwäche** bei der Verteilung der Steuern nach dem örtlichen Aufkommen erfolgt (Umsatzsteuervorwegausgleich) und ab 2020 sogar noch bedarfsorientierter erfolgen wird, sodass der Länderfinanzausgleich – als gewisses Pendant zum kommunalen Finanzausgleich – gänzlich entfallen kann.

II. Lösungsversuche für Kommunen

Bezogen auf die Kommunen ist das Problem den handelnden Akteuren in Bund und Ländern insbesondere in den vergangenen Jahren deutlich vor Augen getreten und diese haben auch nach Lösungen gesucht.

1. Bundesbeteiligung an Geldleistungsgesetzen

Herausgekommen sind zunächst jeweils **erhöhte Bundesbeteiligungen an** in ihrer Belastungswirkung horizontal unterschiedlich streuenden **Geldleistungsgesetzen**. Dagegen ist nichts zu erinnern, so lange und soweit bei der Ausführung dieser Gesetze kein bzw. kein nennenswerter Gestaltungsspielraum besteht (wie etwa bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) bzw. die Grenze des Umschlagens in Bundesauftragsverwaltung, die gemäß Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG bei 50 % der Zweckausgabentragung durch den Bund liegt, nicht erreicht wird (so in § 46 Abs. 5 S. 2 SGB II). Die **Mitfinanzierungsmöglichkeiten des Bundes** auf diesem Transferweg **sind** mittlerweile allerdings **erschöpft**. Es kommt nur noch eine bis zu 49 %-ige Beteiligung an den Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII in Betracht.

Was ist also zu tun?

2. Flächendeckende Finanzhilfen des Bundes als Irrweg

Flächendeckende Finanzhilfen des Bundes **für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen** sind nach den überzeugenden Darlegungen des Bundesverfassungsgerichts bereits aus der Mitte der 70er Jahre (BVerfGE 39, 96) wegen ihrer damit verbundenen Interventionswirkungen und Eigenmittelbindungen sowie der vorrangig globalsteuernden Intention dieses Instrumentes **kein Ersatz** für die richtige und rechtzeitige sowie stetige Verteilung der Umsatzsteuer und des Finanzausgleichs. Das gilt für die Länderebene genauso wie für die Kommunen. Der Bundesgesetzgeber darf also **nicht Investitionshilfen gewähren, wenn es** in der Sache **darum geht**, die **Finanzkraft** der empfangenden Gebietskörperschaften **zu stärken**, zumal diese Stärkung möglichst dauerhaft zu erfolgen hat. Zu einer solchen **falschen Instrumentenwahl** setzt der Bundesgesetzgeber aber mit Blick auf das **Kommunalinvestitionsförderungsgesetz** gerade an.

C. Die Lösung

Dabei liegt die **föderalstaatlich gebotene Alternative** auf der Hand: nämlich eine **deutliche Erhöhung der kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung bei** einer **modifizierten interkommunalen Verteilung**.

I. Kriterien für die horizontale Steuerverteilung

Für die Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften einer Ebene kommen grundsätzlich zwei Verteilungsverfahren in Betracht, nämlich nach dem Gebiet, in dem sie aufkommen, bzw. eine Verteilung des zusammengefassten Aufkommens nach einem bestimmten Schlüssel, etwa nach der Einwohnerzahl der Gebietskörperschaften. Bei der reinen Anwendung der ersten Methode kommt es wegen der Abweichungen in natürlichen Gegebenheiten, der geographischen Lage, der Wirtschaftsstruktur etc. zu einer breiten Streuung je Einwohner zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften, während es bei der zweiten Methode zu einer Nivellierung der Steuereinnahmen je Einwohner unabhängig von der Wirtschaftsstruktur und den anderen voneinander abweichenden Kriterien kommt. Beide Methoden erscheinen in ihrer reinen Form also nicht optimal.

Mit der aus der Natur der Sache nicht vorgegebenen, mithin vom Verfassungs- bzw. einfachen Gesetzgeber gewillkürten Wahl der Verteilungsmethode wird aber darüber entschieden, ob und in welchem Maße es ein einwohnerbezogenes Steuereinnahmegefälle zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften gibt oder ein solches nicht entsteht. Bezogen auf die Länder hat man sich im Grundgesetz klugerweise insoweit für ein **Mischsystem** entschieden, das bei den Landessteuern sowie dem Länderanteil an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer vom örtlichen Aufkommen, beim Länderanteil an der Umsatzsteuer dagegen von der Einwohnerzahl ausgeht, wobei diese bis Ende 2019 noch um Ergänzungsanteile für Länder mit unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen aus örtlichem Aufkommen erhöht wird, und es ab 2020 ein Zu- und Abschlagssystem gibt.

Das erscheint **in der Struktur sachgerecht**. Aufgrund der Erhebungstechnik wird nämlich gerade die Umsatzsteuer vielfach nicht dort vereinnahmt, wo sie wirtschaftlich erbracht wird, sodass eine Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen unstrittig ausscheidet. Eine gesetzliche Zuordnungsentscheidung ist also unausweichlich. Zugleich wird mit der Einwohnerzahl ein abstrakter Bedarfsmaßstab in die Verteilung eingeführt. Die einwohnerbezogene Verteilung führt dazu, dass sich die bei der Verteilung der übrigen, den Ländern zufließenden Steuern nach dem örtlichen Aufkommen einstellenden erheblichen Streuungseffekte zwischen den Ländern nicht noch verstärken. Durch die Ergänzungsanteile bzw. künftig durch die Zu- und Abschläge wird das bis dahin bestehende Steuerkraftgefälle sogar deutlich vermindert. Dieses Verteilungssystem hat sich auf der Länderebene im alten Bundesgebiet seit 1970 ebenso bewährt, wie erst recht im wiedervereinten Deutschland seit der Einbeziehung der neuen Länder in das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem zum 1.1.1995.

II. Rückwärtsbezogene Verteilung

Trotzdem hat man diese Methode der Umsatzsteuerverteilung bei der Schaffung der Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen **1998** nicht auf diese übertragen, sondern sich für ein anderes Verteilungssystem entschieden, **diente** doch die seinerzeit **neu geschaffene gemeindliche Umsatzsteuerbeteiligung** nach Umfang und horizontalem Verteilungsmaßstab **einzig der Kompensation für die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer** im Gebiet der früheren Bundesrepublik Deutschland und ihre Nichteinführung im Beitrittsgebiet. Dabei wurde der Verteilungsschlüssel in den letzten 20 Jahren diverse Male modifiziert, letztmals zwischen 2017 und 2018.

Abgestellt wird ab 2018 auf die drei Komponenten

- gemitteltes Gewerbesteueraufkommen (¼),

- Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort ohne Beschäftigte von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen sowie deren Einrichtungen (½) sowie
- Anteil an der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte am Arbeitsort, ebenfalls ohne Entgelte von Beschäftigten von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen sowie deren Einrichtungen.

70. djt für bedarfsorientierte Umsatzsteuerverteilung. Fotos: djt

Auf den ersten Blick ist erkennbar, dass dieser **Verteilungsschlüssel** – anders als der zwischen den Ländern – **zu einer massiven Verstärkung des Steuerkraftgefälles** zwischen den Gemeinden **führt** und überdies die **Kreisebene** in der Verteilung **völlig außer Betracht** lässt. So betrug das Pro-Kopf-Aufkommen am gemeindlichen Umsatzsteueranteil in Deutschland 2012 bundesdurchschnittlich 48,37 Euro, wobei auf Hamburg und Bremen 87,31 Euro bzw. 64,97 pro Kopf entfielen, während die Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Schleswig-Holstein landesdurchschnittlich jeweils nur etwa 35 Euro pro Kopf erhielten.

III. Der Blick nach vorn

Vor diesem Hintergrund konnte auf dem **70. Deutschen Juristentag 2014** in Hannover festgestellt werden[1]:

„Die kommunale Umsatzsteuerbeteiligung in Art. 106 Abs. 5a GG weist gegenwärtig zwei Schwachpunkte auf, die einer Ausweitung der kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung bisher entgegenstehen: Die Regelung dient bisher rein rückwärtsgewandt der Kompensation der in den 90er Jahren vorgenommenen **Abschaffung** der Gewerbekapitalsteuer. Zukunftsorientiert gilt es, die kommunale Umsatzsteuerbeteiligung dynamisch für eine Finanzierung bundesrechtlich veranlasster Ausgaben des Sozialstaates zu öffnen. Das setzt eine Öffnung für die Kreisebene (Kreise und kreisfreie Städte als Hauptaufgabenträgern) und eine Abkehr von einem wirtschaftsbezogenen horizontalen Verteilungsschlüssel voraus, da dieser keine sozialaufgabenbedarfsgerechte Verteilung des Steueraufkommens herbeizuführen vermag. Hinsichtlich der kommunalen Ausstattung mit Steuereinnahmen ist seit langem herausgearbeitet worden, dass die Kreisebene (Kreise und kreisfreie Städte) als Hauptaufgabenträger steuerfinanzierter Sozialleistungen strukturell unterfinanziert ist. Hier ist der richtige Ort, die dynamische Entwicklung kommunaler Soziallasten, bei denen ein Ausführungsspielraum vor Ort und nicht eine vollständige bundesgesetzliche Durchnormierung besteht, auch in der Wachstumsdynamik in der Zeitachse zu berücksichtigen und eine gleichmäßige Grundfinanzierung in allen Teilen Deutschlands sicherzustellen, wodurch zugleich das sog. Kreisumlagedilemma aufgelöst werden könnte."

Die Abteilung Öffentliches Recht des 70. Deutschen Juristentages hat daraufhin **beschlossen**[2]:

„Der bisher nicht mit eigenen Steuerertragskompetenzen ausgestatteten Kreisebene ist als zentralem Träger von Sozialleistungen eine eigene bedarfsorientierte Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen zuzuweisen."

Unmittelbar danach ist politisch wie rechtlich **Bewegung in die kommunale Umsatzsteuerbeteiligung gekommen**: Mit dem Bundesgesetz zur weiteren *Entlastung* von Ländern und Kommunen ab 2015 vom 22.12.2014[3] wurde nicht nur die Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung für die Jahre 2015 – 2017 um 3,7 Prozentpunkte erhöht, sondern darüber hinaus § 1 S. 3 FAG wie folgt gefasst:

„Von dem verbleibenden Aufkommen der Umsatzsteuer stehen den Gemeinden ab 1998 2,2 v. H. zu, zzgl. eines Betrages von jährlich **500 Mio. Euro** in den Jahren **2015 – 2017**."

Dass die befristete Erhöhung der bisherigen kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung um 500 Mio. Euro für drei Jahre keine Verfassungsänderungsdebatte nach sich gezogen hat, lässt sich für sich genommen gut nachvollziehen. Nach mehreren weiteren Änderungen lautet § 1 Satz 3 FAG seit der Gesetzesänderung vom 1.12.2016[4] im zweiten Teilsatz allerdings wie folgt:

„zuzüglich eines Betrages von jährlich 500 Mio. Euro in den Jahren 2015 und 2016, 1.500 Mio. Euro im Jahr 2017, **2.760 Mio. Euro** im Jahr 2018 und **2.400 Mio. Euro** ab dem Jahr **2019**."

Aus der auf drei Jahre befristeten Erhöhung der Umsatzsteuerbeteiligung um lediglich 500 Mio. Euro jährlich ist also eine **Dauerregelung** geworden, deren **Umfang** gegenüber der Ursprungserweiterung ab 2017 etwa **verfünffacht** worden ist. Außerdem wurde § 1 Satz 3 FAG als 3. Teilsatz hinzugefügt:

„Dieser Betrag ist zur Kompensation einer Minderung der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 46 Abs. 10 SGB II im Folgejahr dieser Minderung ausschließlich zulasten des Bundes anzupassen",

was eine weitere Erhöhung erwarten lässt.

Mit diesen gesetzgeberischen Maßnahmen wurde eine Verabredung im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages aus dem Novem-

[1] *Henneke*, Referat, Sitzungsberichte Band II/1, M 103 (212 f.).

[2] DVBl. 2014, 1441 (1442).

[3] BGBl. I, 2411.

[4] BGBl. I, 2757.

ber 2013 umgesetzt, die insoweit wörtlich lautet:

„Die Gemeinden, Städte und Landkreise in Deutschland sollen weiter finanziell **entlastet** werden… Darüber hinaus sollen die Kommunen im Rahmen der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes im Umfang von 5 Mrd. Euro jährlich von der Eingliederungshilfe **entlastet** werden. Bereits vor der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes beginnen wir mit einer jährlichen **Entlastung** der Kommunen in Höhe von einer Milliarde Euro pro Jahr."

Die Koalitionsvereinbarung hat bei der so bezeichneten „**Entlastung** der Kommunen" die Entwicklung der Ausgabenseite, namentlich die Sozialausgaben, **im Blick** gehabt. In horizontaler Hinsicht ging es also politisch um eine **bedarfsorientierte Stärkung der Kommunalfinanzen**, **nicht** aber um eine **weitere Spreizung des Steuerkraftgefälles** zwischen den für die Tragung dieser Sozialausgaben gar nicht zuständigen kreisangehörigen Gemeinden durch den Bundesgesetzgeber. Die gebotene Abmilderung der Spreizung und stärkere Bedarfsorientierung lässt sich auf der Einnahmeseite aber nur erreichen, wenn es bei der kommunalen Umsatzsteuerverteilung zu einer **Modifikation der Verteilungskriterien** in Art. 106 Abs. 5a GG kommt.

Da auf der Ausgabenbeteiligungsseite bei Geldleistungsgesetzen eine Ausweitung der Bundesbeteiligung nicht mehr in Betracht kommt, was der Bundesgesetzgeber mit dem 3. Teilsatz in § 1 S. 3 FAG selbst anerkannt hat, bedarf es insoweit der Modifikation des Art. 106 Abs. 5a GG in den Sätzen 1 und 2.

1. Modifikation des Art. 106 Abs.5a GG

Dabei bietet es sich an, **in der Verfassung** einen **weiten Rahmen anzulegen**, dessen situative Ausfüllung dem einfachen Bundesgesetzgeber mit Zustimmung des Bundesrates überlassen wird.

Es wird daher vorgeschlagen, Art. 106 Abs. 5a GG in Anlehnung an Art. 106 Abs. 5 S. 1 sowie 107 Abs. 2 S. 1 GG alter und neuer Fassung parallel zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen spätestens mit Wirkung ab 1.1.2020 wie folgt neu zu fassen:

„Die Gemeinden (Gemeindeverbände) erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden (Gemeindeverbände) auf der Grundlage ihrer Einwohnerzahl weiterzuleiten ist. Dabei können die unterschiedliche Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) berücksichtigt werden."

Dem schlösse sich wie bisher als Satz 3 an:

„Das Nähere wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt."

2. Mögliche einfachgesetzliche Regelungskonzepte

Eine solche Verfassungsbestimmung ließe **Raum für folgende** alternative **Regelungskonzepte durch den Gesetzgeber**:

- (1.) eine kommunale Umsatzsteuerverteilung nach der Einwohnerzahl, wobei die Verteilung
  - a) sowohl an die Gemeindeebene als auch
  - b) an die Kreise erfolgen kann,
- (2.) eine Berücksichtigung der unterschiedlichen Finanzkraft im Sinne einer höheren Beteiligung der Kommunen mit unterdurchschnittlicher originärer Finanzkraft (dabei kommt es wie bei der Gewährung von Schlüsselzuweisungen und der Erhebung von Umlagen jeweils auf die Steuer*kraft*, nicht auf deren reale Ausschöpfung an),
- (3.) eine Berücksichtigung von strategieunanfälligen Bedarfsindikatoren,
- (4.) bei
  - a) prozentualer Beteiligung und/oder
  - b) Festbetragsregelungen,
- (5.) dabei können (notfalls) sogar unterschiedliche Verteilungsschlüssel zum Tragen kommen, wie dies gegenwärtig bei den mit Gesetz vom 1.12.2016 erneut erhöhten Entflechtungsmitteln der Fall ist (dort werden 500 Mio. Euro nach dem Königsteiner Schlüssel und 1.018 Mio. Euro nach der früheren Verteilung der Bundesmittel verteilt).

Auf diese Weise könnte man ohne strukturelle Verwerfungen dauerhaft der vermeintlich nur bestehenden „Wahl zwischen Pest und Cholera" entgehen. Es geht nämlich für den Bund nicht nur darum, entweder das Steuerkraftgefälle zwischen den Kommunen weiter zu verstärken oder Aufgabenerledigungen in die Selbstverwaltungsgesichtspunkte eliminierende Bundesauftragsverwaltung hineinzutreiben – und schon gar nicht darum, sämtliche föderalen Kompetenz- und Verantwortungsstrukturen durch Ad hoc-Finanzhilfen für Infrastrukturmaßnahmen nur ausgewählter Kommunen bei verstärkten Steuerungs- und Einwirkungsrechten des Bundes zu zerstören.

D. Plädoyer für eine Kreissteuerbeteiligung

Wenn man sich vor Augen führt, dass das **Aufkommen der Gewerbesteuer** 1997 vor Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer 24,849 Mrd. Euro brutto und 20,385 Mrd. Euro netto und 1998 trotz Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer 25,825 Mrd. Euro brutto und 20,567 Mrd. Euro netto betrug, und 2015 auf 45,737 Mrd. Euro brutto bzw. 38,31 Mrd. Euro netto, also um 88 %, angewachsen ist, und hinzu kommt, dass die zur Finanzierung der Einheitslasten erhobene erhöhte Gewerbesteuerumlage, die 1997 2,246 Mrd. Euro und 2015 3,406 Mrd. Euro betrug, für die westdeutschen Gemeinden Ende 2019 entfällt, und man andererseits die Entwicklung der kommunalen **Ausgaben für soziale Leistungen** in den Blick nimmt, die 1997 23,1 Mrd. Euro und 1998 22,9 Mrd. Euro betrugen, bis 2015 aber auf 53,8 Mrd. Euro, also um 133 % gegenüber 1997, angewachsen sind, erkennt man zum einen, dass das Wachstum der Gewerbesteuer mit dem Anstieg der kommunalen Soziallasten nicht Schritt gehalten hat.

Hinzu kommt aber – und das ist weitaus bedeutsamer –, dass die **kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen** 2015

- **zu 45,4 % von den Landkreisen**,
- zu 29,4 % von den kreisfreien Städten und damit zu **ungefähr ¾ direkt von der Kreisebene**,
- zu 19,9 % von den Höheren Kommunalverbänden, die sich durch Umlagen der Kreise und kreisfreien Städte finanzieren, und nur
- zu **5,3 %** von den **kreisangehörigen Gemeinden** getragen werden, wobei die Prozentanteile im Laufe der Jahre nur leicht variieren.

Eine Verteilung der in der Zeitachse perspektivisch zu erhöhenden – kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung nach wirtschaftsbezogenen Kriterien hat vor diesem Hintergrund ebenso ihre Berechtigung verloren wie die (vollständige) Zuordnung der Umsatzsteuerbeteiligung zur Gemeinde-, statt zur Kreisebene. Die jüngste Regelung im 3. Teilsatz von § 1 S. 3 FAG belegt diesen Befund eindrucksvoll. Schließlich kann es rechtspolitisch nicht gewollt sein, wenn bei Eingreifen der 49 %-Kappungsgrenze im SGB II **aufgrund flüchtlingsbedingter Mehrausgaben der Kreise** und **kreisfreien Städte** für Leistungen für Unterkunft und Heizung erwerbsfähiger Arbeitsuchender nicht diese den zugesagten vollen Aufwendungsausgleich erhalten, sondern an ihrer Stelle die insoweit nicht leistungsverpflichteten **kreisangehörigen Gemeinden nach** den **völlig gegenläufigen Verteilungskriterien** sozialversicherungspflichtig Beschäftigter am Arbeitsort nach Anzahl und Entgeltsumme. □

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,
Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Berlin

Der verfassungsrechtliche Schleichweg: Aufstockung der Entflechtungsmittel

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

Provisorien, die anfangs ein Schattendasein führen, blühen oft im Laufe der Zeit ihres Bestehens richtig auf und entwickeln sich zu bewunderten Dauerlösungen. Das prominenteste Beispiel dafür ist das Grundgesetz selbst, das unter dem Einfluss der Westalliierten entstanden ist und nur für eine kürzere Übergangszeit gelten sollte und deshalb auch nicht als Verfassung, sondern ganz bewusst nur als „Grundgesetz“ bezeichnet worden ist.

Nun lässt sich Art. 143c GG in seiner Bedeutung ganz sicher nicht mit der Erfolgsgeschichte des Grundgesetzes vergleichen. Es ist aber erstaunlich, welche „zweite“ und „dritte Luft“ diese Vorschrift bekommen hat, sodass es nicht abwegig erscheint, **zur Vermeidung größerer verfassungspolitischer Fehlentwicklungen** ein weiteres, dann wegen der Laufzeitbeschränkung bis Ende 2019 allerdings letztes Mal **dieser Vorschrift „neues Leben“ einzuhauchen**.

Im Rahmen der Föderalismusreform I wurden Art. 91a und 91b GG dahingehend geändert, dass die Gemeinschaftsaufgaben „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ und „Bildungsplanung“ entfielen. Außerdem wurden einfachgesetzlich die bestehenden Finanzhilfen für „Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ und zur Wohnraumförderung Ende 2006 „ausgekämmt“. Für diese vier Aufgaben hatte der Bund in der Vergangenheit aber jährlich Mittel in Höhe von

695,3 + 19,9 + 1.335,5 + 518,2 = 2.568,9 Mio. Euro bereitgestellt.

Aufgrunddessen wurde in Art. 143c Abs. 1 und 2 GG als Übergangsregelung normiert, dass den Ländern von 2007 bis 2019 für die Abschaffung dieser Mischfinanzierungen jährlich Beträge aus dem Bundeshaushalt zustehen.

Diese entsprachen bis Ende 2013 den bisherigen Finanzierungsanteilen des Bundes und waren jeweils zweckgebunden an den Aufgabenbereich der bisherigen Mischfinanzierungen. Die Höhe der Zahlungen des Bundes zwischen 2014 und 2019 ließ die Übergangsregelung dagegen bewusst offen; geregelt wurde in Art. 143c Abs. 3 GG lediglich, dass ab 2014 die Zweckbindung der zugewiesenen Finanzierungsmittel entfällt, bestehen blieb lediglich die investive Zweckbindung des Mittelvolumens.

In Verhandlungen konnten sich Bund und Länder lange Zeit nicht darüber verständigen,

„in welcher Höhe die den Ländern zugewiesenen Finanzierungsmittel zur Aufgabenerfüllung der Länder noch angemessen und erforderlich sind“ (Art. 143c Abs. 3 S. 1 GG).

Die Verständigungsbereitschaft wurde durch die Elbflut im Vorfeld der Bundestagswahl 2013 massiv befördert. Hier war eine rasche Lösung gefordert und bei der Gelegenheit wurde das Thema **„Höhe der Fortführung der Entflechtungsmittel“** gleich mit erledigt, indem schlicht alles so blieb, wie es zuvor schon war. Das war ein beachtlicher Verhandlungserfolg für die Länder. Die Entflechtungsmittel bekamen also insoweit „eine zweite Luft“, als die in Aussicht genommene Abschmelzung entfiel. Ergänzend ist hinzuzufügen, dass der so durch die gesamte Zeit getragene Betrag von 2.568,9 Mio. Euro ab 2020 den Ländern zwar nicht mehr nach Art. 143c GG zufließen wird, wohl aber als Festbetrag aufgrund der vereinbarten Revision des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses nach Art. 106 Abs. 4 S. 1 GG.

War und ist dies schon ein bemerkenswerter Vorgang, der sich von den Ausgangsvorstellungen der Akteure in der Föderalismuskommission I ziemlich weit abgelöst hat, so ist im Zuge des Flüchtlingszustroms mit Blick auf Art. 143c Abs. 3 GG etwas völlig Unverhofftes geschehen, was zudem zumindest sprachlich in der Regel völlig fehletikettiert wird.

Es hieß nämlich immer wieder, angesichts des **Flüchtlingszustroms** müsse der Bund den Ländern **mehr Mittel für den** – in den vergangenen Jahren völlig vernachlässigten – **sozialen Wohnungsbau** zur Verfügung stellen. Der Haken daran ist: Seit Anfang 2007 sind alleine die Länder für den sozialen Wohnungsbau zuständig, die diesbezügliche Investitionshilfekompetenz des Bundes ist bereits 2006 entfallen, besteht inzwischen also seit mehr als zehn Jahren nicht mehr. Dennoch taten die Akteure im Bund wie in den Ländern gleichermaßen so, als ob der Bund hier aufgabenbezogen etwas tun könne und so erfolgten immer neue Zusagen[1]. Im Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz wurde im Oktober 2015 normiert, dass der Bund für 2016 bis 2019 zwar keine Mittel für den sozialen Wohnungsbau gewährt, dafür aber jeweils weitere 500 Mio. Euro Entflechtungsmittel, die einer investiven Zweckbindung unterliegen und zur Wohnraumförderung verwendet werden sollten[2]. D.h. die Entflechtungsmittel wurden insoweit von 518,2 Mio. Euro auf 1.018,2 Mio. Euro für vier Jahre zunächst nahezu verdoppelt, wobei der Verteilungsschlüssel auf die einzelnen Länder in § 4 Abs. 4 EntflechtG beibehalten wurde.

Mit Gesetz vom 1.12.2016[3] ist für die Jahre 2017 und 2018 eine erneute Aufstockung der Entflechtungsmittel um jeweils weitere 500 Mio. Euro vorgenommen worden, wobei – nur – dieser Erhöhungsbetrag nach dem Königsteiner Schlüssel verteilt wird. In § 4 Abs. 4 EntflechtG heißt es seither:

„Von dem jeweiligen Betrag nach § 3 Abs. 2 werden in den Jahren 2017 und 2018 jeweils 500 Mio. Euro auf die Länder nach dem von dem Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz im Bundesanzeiger veröffentlichten Schlüssel verteilt, der für das vorangegangene Kalenderjahr entsprechend den Steuereinnahmen und der Bevölkerungszahlen der Länder errechnet worden ist (Königsteiner Schlüssel). Der restliche Betrag nach § 3 Abs. 2 wird auf die Länder mit den folgenden Prozentsätzen (= wie bisher) verteilt.“

Zusammengefasst zahlt der Bund in den vier Jahren zwischen 2016 bis 2019 also insgesamt weitere 3 Mrd. Euro Entflechtungsmittel an die Länder, wovon 2 Mrd. Euro so verteilt werden, wie zuvor die Finanzhilfen zur Wohnraumförderung, und 1 Mrd. Euro nach dem Königsteiner Schlüssel, was die Frage aufwirft, ob dies noch irgendjemand nachvollziehbar erklären kann. Wenn überdies von Seiten des Bundes immer wieder beklagt wird, dass die Länder die gewährten Finanzhilfen zum Teil gar nicht für die Wohnraumförderung eingesetzt haben, so ist das geltende Recht auf Seiten der Länder, unterliegen die so gewährten Mittel verfassungsrechtlich doch lediglich einer investiven Zweckbindung. Die „herbeigeredete“ **Zweckbindung für den Wohnungsbau ist eine rein politische Verabredung, die den handelnden Akteuren aber ausreichte**.

Das Beispiel zeigt aber, dass **Not erfinderisch macht**. Wenn also Bund und Länder meinen, politisch von den vereinbarten 3,5 Mrd. Euro **Finanzhilfen des Bundes für die Bildungsinfrastruktur** nicht mehr „herunterzukommen“, die Einfügung eines Art. 104c GG in das Grundgesetz mit Dauerwirkung aber rechtspolitisch völlig verfehlt erscheint, könnte eine **Änderung von §§ 2 Abs. 2, 4 Abs. 2 EntflechtG**

[1] Dazu *Henneke*, Der Landkreis 2016, 366 (367).

[2] Dazu *Henneke*, Der Landkreis 2015, 631.

[3] BGBl. I, 2755.

einen gesichtswahrenden Schleichweg bilden, **der das politisch gewollte Ziel zwar erreicht, dauerhafte verfassungsstrukturelle Verwerfungen aber vermeidet**. Diese Vorschriften könnten dann wie folgt formuliert werden:

§ 2 Abs. 2 EntflechtG:

„Mit der Beendigung der Gemeinschaftsaufgabe ‚Bildungsplanung' steht den Ländern ab dem 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2016 jährlich ein Betrag von 19.900.000 Euro, ab dem 1. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2017 ein Beitrag von 1.119.900.000 Euro, ab dem 1. Januar 2018 bis zum 31. Dezember 2019 jährlich ein Betrag von 1.219.900.000 Euro aus dem Haushalt des Bundes zu."

§ 4 Abs. 2 EntflechtG:

„Von dem jeweiligen Betrag nach § 2 Abs. 2 werden im Jahr 2017 1.110.000.000 Euro, in den Jahren 2018 und 2019 jeweils 1.200.000.000 Euro nach folgenden Prozentsätzen auf die Länder verteilt:

Baden-Württemberg	7,1783
Bayern	8,3728
Berlin	4,0114
Brandenburg	2,9248
Bremen	1,2123
Hamburg	1,7550
Hessen	9,4279
Mecklenburg-Vorpommern	2,1494
Niedersachsen	8,2512
Nordrhein-Westfalen	32,0172
Rheinland-Pfalz	7,3313
Saarland	2,0572
Sachsen	5,0831
Sachsen-Anhalt	3,3266
Schleswig-Holstein	2,8496
Thüringen	2,0519.

Der restliche Betrag nach § 2 Abs. 2 wird auf die Länder mit den folgenden Prozentsätzen unter Rundung auf Tausend Euro verteilt (wie bisher § 4 Abs. 2 EntflechtG)." □

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,
Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Berlin

DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 030/590097-320
Fax: 030/590097-420

Geschäftsführendes
Präsidialmitglied

Deutscher Bundestag
Vorsitzende des Haushaltsausschusses
Frau Dr. Gesine Lötzsch, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Datum: 2.3.2017

AZ: I

E-Mail: Hans-Guenter.Henneke
@Landkreistag.de

Anhörung zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems am 6.3.2017
Bessere Förderung von Investitionen – kommunale Bildungsinfrastruktur
Ergänzende Stellungnahme zu meiner Stellungnahme vom 23.2.2017

Sehr geehrte Frau Dr. Lötzsch,

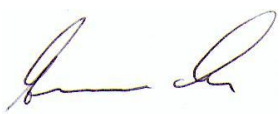
in meiner Stellungnahme vom 23.2.2017 habe ich auf S. 2 unter I.4 sowie auf S. 14 unter II.4 dargelegt, dass alle Kommunen verfassungsrechtlich einen Anspruch auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung haben, der die Erfüllung aller Pflichtaufgaben und eines Mindestmaßes an freiwilligen Aufgaben umfassen muss, sodass es bei verfassungskonformem Verhalten der Länder und wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung der Kommunen verfassungsrechtlich eine Kategorie „der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) gar nicht geben kann und darf.

Dabei habe ich es unterlassen darauf hinzuweisen, dass auch das BVerfG[1] mittlerweile in seiner Entscheidung vom 19.11.2014 wörtlich festgestellt hat:

> „Vielmehr muss der Staat gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG den Gemeinden ggfs. die Mittel zur Verfügung stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen."

Das unterstreicht meine Schlussfolgerungen unter Ziffer I.5 in der Stellungnahme vom 23.2.2017 nachdrücklich, auf die geplante Einfügung des Art. 104c GG zu verzichten.

Mit freundlichen Grüßen



Henneke

[1] BVerfGE 138, 1 (19 Tz. 53).

stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum

anlässlich der Anhörung des Deutschen Bundestages am 6. März 2017 zum Entwurf der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs.18/11131) Artikel 104b und 104c GG

03.03.2017

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Bildungspolitik und Bildungsarbeit

Matthias Anbuhl
Abteilungsleiter

matthias.anbuhl@dgb.de

Telefon: 030 24060-297
Telefax: 030 24060-410
Mobil: 0151-16730271

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Der Nationale Bildungsbericht 2016 verzeichnet durchaus Fortschritte in der Bildungspolitik. Die Zahl der Krippenplätze ist deutlich gestiegen, mehr Menschen beginnen ein Studium und bilden sich weiter. Der Trend zu höheren Bildungsabschlüssen hält an, zudem ist in vielen Vergleichstests ein Zuwachs an Kompetenzen bei den Schülerinnen und Schülern zu erkennen. Doch ein genauer Blick auf die Zahlen zeigt: Die soziale Schieflage bleibt die Achillesferse unseres Bildungssystems. Die Zahl der jungen Menschen ohne Schul- und Berufsabschluss ist bedrückend hoch. Auch bei der Weiterbildung und im Studium öffnet sich die Schere zwischen Gewinnern und Verlierern. Zu viele Menschen blieben von dem Trend zur höheren Bildung abgehängt. Das deutsche Bildungssystem ist polarisiert.

Mit Blick auf den Nationalen Bildungsbericht lassen sich sechs zentrale Herausforderungen identifizieren:

Der feste Sockel der Ausbildungslosigkeit: Der Trend zu höherer Bildung kommt insbesondere bei Geringqualifizierten kaum an. Fast zwei Millionen Menschen im Alter von 20 bis 34 Jahren haben keinen Berufsabschluss. Das sind 13,3 Prozent dieser Altersgruppe.

Viele dieser Menschen werden kaum ihren eignen Lebensunterhalt verdienen können, ihnen droht ein Leben in prekärer Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit. So ist zwar im Jahr 2015 die Arbeitslosigkeit insgesamt auf rund 6,5 Prozent gesunken, bei den Geringqualifizierten betrug sie hingegen mehr als das Dreifache – und hat sich damit entgegen dem allgemeinen Trend um 0,4 auf 20,3 Prozent erhöht.

Rund 270.000 Jugendliche steckten in den zahllosen Maßnahmen im Übergang von der Schule in die Ausbildung fest. Die Mehrheit von ihnen hat einen Hauptschulabschluss (47,7 Prozent) oder einen mittleren Abschluss (26,8 Prozent). Seit mehr als zwanzig Jahren liege bei den betrieblichen Ausbildungsplätzen das Angebot unterhalb der Nachfrage, heißt es im Bildungsbericht. Auf diese Weise wird eine hohe Ausbildungslosigkeit vorprogrammiert.

Verantwortlich: Matthias Anbuhl, Abteilungsleiter

Die soziale Spaltung: Trotz einiger Fortschritte ist es letztlich nicht gelungen, die enge Kopplung von sozialer Herkunft und Bildungserfolg nachhaltig aufzubrechen. Der Zugang zu frühkindlicher Bildung ist für die Kinder arbeitsloser Eltern vielerorts nur eingeschränkt möglich, da der Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz an den Erwerbsstatus der Eltern gekoppelt ist. Selbst bei gleicher Leistung hat das Kind eines Akademikers im Vergleich zu einem Arbeiterkind eine mindestens drei Mal so große Chance das Gymnasium zu besuchen. Der Übergang von der Schule in den Beruf fällt Jugendlichen mit Hauptschulabschluss deutlich schwerer. Nur 45,3 Prozent schaffen nahtlos den Sprung von der Schule in die Ausbildung. Auch in der bundesweiten Lehrstellenbörse der Industrie- und Handelskammern ist bei zwei von drei Angeboten inzwischen ein mittlerer Schulabschluss die Mindestvoraussetzung. Beim Zugang zu den Hochschulen zeigt sich ebenfalls die soziale Spaltung.

Die regionale Spaltungen: Fortschritte im deutschen Bildungssystem haben keine Himmelsrichtung und kein Parteibuch. Das zeigt der Bundesländervergleich des Berliner Instituts zur Qualitätsentwicklung in der Bildung (IQB), der Bildungstrend.

Bei diesem Vergleich der Sprachkompetenzen von Neuntklässlern waren Bundesländer im Norden, im Süden und auch im Osten der Republik erfolgreich, in denen ganz unterschiedliche Koalitionen regieren. Dennoch verzeichnet auch der Nationale Bildungsbericht 2016 wachsende regionale Unterschiede. Die neuen Trennlinien verlaufen nun zwischen Stadt und Land. Während die Metropolen durch eine wachsende Bevölkerung und mitunter starke soziale Spannungen geprägt sind, geht es auf dem Land vielfach um den Erhalt von Schulen und Kitas. Inzwischen sind es 163 Gemeinden in Deutschland, in denen sich der öffentliche Träger komplett aus dem Angebot der Sekundarschulen zurückgezogen hat. Auch auf dem Ausbildungsmarkt zeigen sich die regionalen Unterschiede: Während im Ruhrgebiet oder in den mittleren Städten Hessens und Niedersachsen die Lage auf dem Ausbildungsmarkt extrem angespannt ist, haben die Jugendlichen in Freising und Passau, aber auch in Stralsund und Greifswald deutlich bessere Chancen.

Die strikte Trennung von beruflicher und akademischer Bildung: Die starke Spaltung zwischen beruflicher und akademischer Bildung ist ein Kennzeichen des deutschen Bildungssystems. Hier gibt es zwei unterschiedliche Trends. Die Zahl der Studierenden, die bereits eine Ausbildung in der Tasche haben, ist deutlich gesunken – und zwar von 34 Prozent (1994) auf 22 Prozent (2012). Dennoch gab es spürbaren Zuwachs von Studierenden ohne Abitur von 0,8 Prozent (2000) auf 3,5 Prozent (2014). Ein Blick in andere Länder zeigt, dass es noch besser geht: In England und Wales liegt die Quote der Studierenden ohne Abitur an den Hochschulen bei 15 Prozent, in Schweden und Österreich immerhin schon bei sechs Prozent.

Der wachsende Anteil privater Schulen: Die Bedeutung privater Schulen wächst. Mittlerweile gibt es knapp 4.000 dieser Schulen in Deutschland. Ihr Anteil ist seit 2006 um satte 26 Prozent gestiegen. Dies ist vor allem in den Ballungszentren ein Problem. So ziehen diese Schulen dort überwiegend wirtschaftlich stärkere Familien an. Auf diese Weise trägt der Ausbau der privaten Schulen in den großen Städten zu einer sozialen Entmischung und damit wachsender gesellschaftlicher Spaltung bei.

Die Integration der Zuwanderer: In den vergangenen zehn Jahren hat sich die Lage der Zuwanderer im Bildungssystem verbessert, auch sie erwerben im Schnitt höhere Bildungsabschlüsse. Trotzdem mündete jeder zweite ausländische Jugendliche in die zahllosen Ersatzmaßnahmen im Übergang von der Schule in den Beruf ein. Ausländische Jugendliche verlassen die Schule mehr als doppelt so oft wie einheimische Jugendliche ohne Abschluss und erreichen dreimal seltener die Hochschulreife. Dabei ist der mangelnde Bildungserfolg vor allem mit der sozialen Herkunft verknüpft. Bei Neuntklässlern aus gleichen sozialen Milieus spielt die Zuwanderungsgeschichte der Familie keine relevante Rolle, wenn es um den Besuch der Schulart geht.

Um diese Herausforderungen im Bildungssystem zu bewältigen sind **erhebliche finanzielle Anstrengungen** von Bund, Ländern und Gemeinden notwendig. In Deutschland besteht im internationalen Vergleich vor allem bei den **öffentlichen Bildungsausgaben enormer Nachholbedarf**. Bund und Länder haben auf dem Dresdner Bildungsgipfel beschlossen, bis 2015 mindestens 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Bildung und Forschung auszugeben. Nach ihren eigenen Beschlüssen müssten sie jährlich mindestens 27 Milliarden Euro zusätzlich in Kindertagesstätten, Schulen, Hochschulen und Weiterbildung investieren, um wieder Anschluss an andere Industriestaaten zu gewinnen. Nach internationalen Standards liegt der Bedarf sogar noch höher.

Zudem gibt es einen hohen Sanierungsbedarf in der Bildungsinfrastruktur. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beziffert allein den **Sanierungsbedarf** an Schulen mit rund 34 Milliarden Euro.

Der DGB begrüßt deshalb ausdrücklich die aktuelle Diskussion um eine Grundgesetzänderung, die mehr Kooperation im Bildungssystem ermöglicht. Diese Grundgesetzänderung ist ein erster wichtiger Schritt, weitere müssen folgen.

Zu dem vorliegenden konkreten Gesetzesentwurf nimmt der DGB vor dem Hintergrund der skizzierten Herausforderung wie folgt Stellung:

A. Zur Grundgesetzänderung Art. 104 b, 104c GG:

Der DGB begrüßt es, dass es dem Bund nach dem vorliegenden Entwurf ermöglicht werden soll, in die kommunale Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Gemeinden (Gemeindeverbände) zu investieren. Damit kann ein wirksamer Beitrag zur Modernisierung des Bildungswesens geleistet werden. Schon der Sanierungsstau an den Schulen, den die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) mit 34 Milliarden Euro beziffert, zeigt, dass es hier enormen Handlungsbedarf gibt.

Der DGB begrüßt, dass der Bund über den Kommunalinvestitionsförderungsfonds insgesamt 3,5 Milliarden Euro investiert und für die Jahre 2017 bis 2020 für die Schulsanierung bereitstellt. Angesichts des hohen Sanierungsbedarfs werden in den kommenden Jahren weitere Finanzhilfen in diesem Bereich notwendig sein.

Die im Entwurf des Art. 104 b GG vorgesehenen Einflussmöglichkeiten des Bundes werden vom DGB begrüßt.

Zudem sieht der DGB Investitionsbedarf im gesamten Bundesgebiet. Die Beschränkung auf **finanzschwache** Gemeinden bzw. Gemeindeverbünde ist deshalb nicht zielführend.

Der DGB schlägt deshalb folgende Fassung eines neuen Artikels 104 c GG vor:

„Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren."

B. Weitere Reform des Bildungsföderalismus

Wer die Spaltung unserer Gesellschaft bekämpfen und sozialen Zusammenhalt sichern will, muss die Polarisierung in unserem Bildungssystem überwinden. Trotz einiger Erfolge in den vergangenen Jahren gibt es für eine soziale Bildungspolitik noch alle Hände voll zu tun. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) schlägt deshalb vor, dass Bund, Länder, Kommunen und Sozialpartner gemeinsam eine gesellschaftliche Bildungsstrategie entwickeln. Wir plädieren für eine **„Reformkommission Bildung"**, in der Bund, Länder, Kommunen und Sozialpartner eine solche Strategie entwickeln.

Um eine solche gesellschaftliche Bildungsstrategie zu entwickeln, brauchen Bund und Länder auch im Grundgesetz mehr Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Dies sollte im Art. 91 b GG Absatz 2 festgeschrieben werden.

Der DGB schlägt deshalb folgende Fassung des Artikels 91 b Absatz 2 GG vor:

„(2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur *Sicher*stellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens zusammenwirken."

Berlin, 3. März 2017

Ständige Stellvertreterin des Hauptgeschäftsführers

Deutscher Städtetag

Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin

Deutscher Städtetag · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Frau
Dr. Gesine Lötzsch, MdB
Deutscher Bundestag
Vorsitzende des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

03.03.2017

Telefon 030 37711-0
Durchwahl 37711-730
Telefax 030 37711-209

E-Mail

stefan.anton@staedtetag.de

Bearbeitet von
Stefan Anton

Aktenzeichen
20.06.20 D

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 sowie zur Änderung des Grundgesetzes

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

für die Einladung zu den öffentlichen Anhörungen des Haushaltsausschusses zu den Gesetzentwürfen zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 sowie zur Änderung des Grundgesetzes bedanken wir uns. Gerne nehmen wir die Möglichkeit wahr, vorab eine schriftliche Stellungnahme zu übersenden.

Die nachfolgende Stellungnahme bezieht sich auf den Themenblock „Bessere Förderung von Investitionen, kommunale Infrastruktur“, der am 6. März 2017 von 14:00 bis 16:00 Uhr aufgerufen wird. Zu den übrigen Themenfeldern ergehen ggf. gesonderte Stellungnahmen.

Allgemeine Aspekte

Der Deutsche Städtetag begrüßt, dass sich Bund und Länder über den künftigen Länderfinanzausgleich und weitere Aspekte der föderalen Finanzbeziehungen geeinigt haben.

Die Verabredungen zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen helfen den Ländern und damit indirekt auch den Städten, Haushalte über das Jahr 2019 hinaus mit mehr Sicherheit planen zu können. Die Länder werden in Zukunft mit zusätzlichen Finanzmitteln durch den Bund in die Lage versetzt, ihre Aufgaben besser zu erfüllen.

Die Verbesserung der kommunalen Bildungsinfrastruktur ist neben der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur auf allen Ebenen sowie der Schaffung von ausreichend Wohnraum für die Bevölkerung eine der größten bestehenden und auch künftigen Herausforderungen. In diesen Politikfeldern wird der Bund in der einen oder anderen Form auch zukünftig finanziell gefordert sein – sei es direkt oder indirekt.

Der Deutsche Städtetag begrüßt die vorgesehenen gesetzlichen Änderungen, die es zukünftig dem Bund erlauben, Investitionen in kommunale Bildungseinrichtungen in finanzschwachen Kommunen zu fördern. Dies ist deswegen so wichtig und hilfreich, weil diese finanzschwachen Kommunen gegenüber Kommunen mit durchschnittlicher oder überdurchschnittlicher finanzieller Leistungsfähigkeit besondere Bedarfe haben. Die Förderung hilft bei der Erreichung des Ziels von ortsunabhängiger Chancengerechtigkeit und ist daher von großer Bedeutung bei der Umsetzung des politischen Ziels der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Bei der Umsetzung der Vorschläge handelt es sich nicht um die vom Deutschen Städtetag geforderte Aufhebung des sogenannten „Kooperationsverbotes“ – es sollen bedauerlicherweise weiterhin keine direkten Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen möglich sein. Die Umsetzung kommt in ihrer Wirkung lediglich in Einzelaspekten einer Aufhebung des „Kooperationsverbots“ nahe.

Die Erhöhung des Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ um 3,5 Mrd. Euro wird ausdrücklich begrüßt. Die Mittel werden benötigt und helfen, die Schulinfrastruktur zu verbessern. Zugleich soll aber auch darauf hingewiesen werden, dass die Kommunen zum Abbau des unbestreitbar vorhandenen Investitionsstaus auch weiterhin eine dauerhafte, angemessene und somit planbare und verlässliche Unterstützung benötigen.

Zum Gesetzentwurf – Kurzfassung

Viele der im Gesetzentwurf vorgesehenen Bundeskompetenzen greifen intensiv in Länderkompetenzen ein. Die diesbezüglichen Vorbehalte der Länder werden durch den Deutschen Städtetag weitgehend als sachgerecht angesehen und geteilt.

Zugleich sind viele der vorgesehenen Vorgaben (z.B. förderfähige Maßnahmen, Förderperiode, Abgrenzung finanzschwacher Kommunen, Vorgabe eines Projektverfahrens) inhaltlich zu eng und könnten die Wirksamkeit des Förderprogramms verringern und dadurch das Programm teilweise entwerten. Auch hier werden die Positionen des Bundesrates als sachgerecht angesehen und unterstützt.

Der Deutsche Städtetag nimmt durchaus wahr, dass im Rahmen der ersten Tranche des KInvFG verschiedene Ziele des Bundes nicht vollumfänglich bzw. bestmöglich erreicht wurden. Hierzu zählt erstens die angestrebte länderinterne Konzentration auf finanzschwache Kommunen, die oftmals nicht in dem vom Bund vermutlich präferierten Umfang stattgefunden hat. Auch ist eine z. B. im Vergleich zum Konjunkturpaket (Zukunftsinvestitionsgesetz) geringe öffentliche Aufmerksamkeit für das KInvFG zu konstatieren. Der Deutsche Städtetag hat daher durchaus Verständnis dafür, dass der Bund Verfahrensmodifikationen wünscht. Allerdings sollten dafür Maßnahmen gefunden werden, die weit weniger in die Kompetenzen der Länder eingreifen und zugleich besser die örtlichen Gegebenheiten berücksichtigen**.**

Der Aufbau der folgenden Detailanmerkungen orientiert sich an der Stellungnahme des Bundesrates bzw. der Gegenäußerung der Bundesregierung zu den relevanten Themenfeldern. Die Reihenfolge der einzelnen Punkte stellt daher keine Rangfolge in Bezug auf die Bedeutung dar.

Zum Gesetzgebungsverfahren insgesamt weist der Deutsche Städtetag darauf hin, dass er seitens des Bundesministeriums der Finanzen im Rahmen der Erstellung der Gesetzentwürfe mit kurzen Stellungnahmefristen von wenigen Tagen konfrontiert wurde. Dies stellt eine Beschneidung seiner Beteiligungsrechte dar.

Zum Gesetzentwurf – Im Detail

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

Zu Ziffer 1 zum Gesetzentwurf allgemein

Zur Frage, inwiefern der Gesetzentwurf die politischen Absprachen vereinbarungsgetreu umsetzt, kann der Deutsche Städtetag nicht Stellung beziehen.

Zu Ziffer 2 zum Gesetzentwurf allgemein

Bezüglich der konkret aufgeworfenen Frage nach den Unterrichtungsrechten des Bundes ist Folgendes festzuhalten: Seitens des Deutschen Städtetages wird der bundesseitige Wunsch nach mehr Informationen zur Programmausgestaltung und -abwicklung als nachvollziehbar und gerechtfertigt angesehen. Die vorgesehene Regelung erlaubt allerdings, wie sich auch aus der Gegenäußerung der Bundesregierung ergibt, unangemessen detaillierte Vorschriften, die direkten Einfluss auf die organisatorische Programmausgestaltung in den einzelnen Ländern entfalten können. So kann seitens des Bundes „beispielsweise vereinbart werden, welche Behörde mit welchen Mitteln die Informationen bereitstellt." Die bereits im Rahmen des KInvFG bestehenden Informationsrechte reichen völlig aus, um dem Informationsbedürfnis des Bundes gerecht zu werden und sollten auch vom Bund genutzt werden.

Zu Ziffer 7 Artikel 1 Nummer 4 (Artikel 104c GG)

Es ist der Gegenäußerung der Bundesregierung dahingehend zuzustimmen, dass die Ermächtigung des Bundes zur Gewährung von Finanzhilfen sich ausdrücklich auf Investitionen finanzschwacher Kommunen bezieht. Dies setzt jedoch keineswegs entsprechende Mitbestimmungsrechte des Bundes hinsichtlich der Kriterien für die Finanzschwäche voraus. Vielmehr muss der Bund lediglich sichergehen können, dass die Länderprogramme alleine zur Finanzierung von Investitionen finanzschwacher Kommunen genutzt werden.

Mitbestimmungsrechte des Bundes hinsichtlich der Kriterien für die Finanzschwäche im jeweiligen Bundesland werden von den Ländern nicht nur als ein unzulässiger Eingriff in Länderkompetenzen gewertet, sie sind auch wenig praktikabel. Spätestens dann, wenn bundeseinheitliche Indikatoren zur Bestimmung von Finanzschwäche bundeseinheitlich angewendet werden sollen, zeigt sich, dass sie zu nicht verwendbaren Ergebnissen führen können. Der Indikator Kassenkredite kann im Zusammenspiel mit den anderen Indikatoren zwar bei einer bundesweiten Betrachtung bewirken, dass durchaus eine der Problemlage grundsätzlich angemessene Verteilung der Mittel auf die Bundesländer erreicht wird. Zugleich wäre es aber höchst sachfremd, wenn in einem Bundesland wie Baden-Württemberg der Kassenkreditbestand zur länderinternen Mittelzuteilung verwendet würde.

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften

Zu Ziffer 12 Artikel 6 Nummer 3 - neu- (§8 KInvFErrG)
Artikel 7 Nummer 3 (§13 und § 15 Absatz 2 KInvFG)

Die Bundesregierung formuliert als ihr Ziel, „dass die Finanzhilfen von den Kommunen zügig für die Sanierung von Schulgebäuden genutzt werden“ und möchte daher einen engen Zeitrahmen zur Projektrealisierung setzen. Der Deutsche Städtetag geht davon aus, dass als mindestens ebenso wichtiges Ziel der effiziente, der effektive und angesichts des unstreitigen Investitionsstaus auch der erschöpfende Mitteleinsatz anzusehen sind. Durch die Generierung von unnötigem Zeitdruck werden diese Ziele jedoch beeinträchtigt. Es droht eine Situation, in der nicht nach der besten, sondern nach der am schnellsten zu realisierenden Maßnahme gesucht wird. Es erschließt sich im Übrigen nicht, weshalb aus dem vereinbarten „Gleichlauf“ der Förderprogramme das gleiche Programmende resultieren sollte; vielmehr leitet sich nach hiesigem Verständnis aus einem „Gleichlauf“ der Programme eine identische Länge der Förderperiode ab.

Zu Ziffer 13 Artikel 7 Nummer 2 (§ 7 Absatz 2 Satz 1 KInvFG)

Der Deutsche Städtetag ist der Auffassung, dass auch halbjährliche Berichtspflichten leistbar sind. Nicht akzeptabel wäre jedoch die Festlegung von Berichtspflichten nach dem Start des Förderzeitraums, da ansonsten entsprechende Berichtsstrukturen nicht vorab etabliert werden könnten.

Zu Ziffer 14 Artikel 7 Nummer 2a - neu - und 3 (§ 8 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 3 Satz 3 (neu) und § 15 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 3 Satz 3 KInvFG)

Der Deutsche Städtetag begrüßt die Prüfabsicht des Bundes und geht davon aus, dass eine praktikable Lösung für eine Bagatellgrenze gefunden wird.

Zu Ziffer 15 Artikel 7 Nummer 3 (§ 11 Absatz 2 Satz 2 KInvFG)

Wie in den Ausführungen zu Beginn der Stellungnahme sowie in den Ausführungen zu Ziffer 7 Artikel 1 Nummer 4 (Artikel 104c GG) bezüglich des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetztes ausgeführt wurde, erkennt der Deutsche Städtetag zwar ein Steuerungsbedürfnis des Bundes an. Er betrachtet allerdings den vom Bund vorgesehenen Weg als unnötig stark in Länderkompetenzen eingreifend.

In Ergänzung dazu ist bezüglich der konkreten Ausgestaltung des § 11 Absatz 2 Satz 2 KInvFG festzustellen, dass der Bund bei einem Festhalten an den vorgeschlagenen Formulierungen andere seiner selbstgesetzten Ziele deutlich beeinträchtigen würde. Bereits jetzt wird in den verschiedenen Ländern zwischen den Landesregierungen und den Kommunen darüber verhandelt, nach welchem Schlüssel die angekündigten Bundesgelder den einzelnen Kommunen zur Verfügung gestellt werden sollen. Diese parallel laufenden Verhandlungen sollen es ermöglichen, zeitnah nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene eine länderinterne Umsetzung zu beginnen. Mit der Absicht des Bundes, in der am Abschluss an den Gesetzgebungsprozess zu verhandelnden Verwaltungsvereinbarung Kriterien zur länderinternen Umsetzung zu

vereinbaren, würden deutliche zeitliche Verzögerungen einhergehen. Erst mit Abschluss der Verwaltungsvereinbarung könnte über die länderinterne Aufteilung diskutiert werden. Es ist fraglich, ob in den einzelnen Ländern die Eckpunkte der länderinternen Programme rechtzeitig genug konkretisiert werden können, damit die Kommunen in ihren diesjährigen Haushaltsplänen für 2018 entsprechende Projekte berücksichtigen können.

Zu Ziffer 16 Artikel 7 Nummer 3 (§ 12 Absatz 2 KInvFG)

Der Deutsche Städtetag unterstützt ausdrücklich die Forderung des Bundesrates, auch den Schulneubau im Rahmen der Förderung der kommunalen Bildungsinfrastruktur zu berücksichtigen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Bund alleine den Abbau des Sanierungsstaus als Förderziel deklariert. Vielmehr muss es Ziel sein, in finanzschwachen Kommunen den Abbau des Investitionsstaus zu ermöglichen. Es dürfte unstrittig sein, dass der Neubau einer aus Kapazitätsgründen benötigten Schule Vorrang vor der Sanierung der bestehenden Schulen haben muss. Zudem sollte sichergestellt werden, dass Sanierungen auch im Zusammenhang mit dem Bau notwendiger neuer Gebäudeteile erfolgen können.

Auch ist auf eine besondere Problemlage im Rahmen von Schulsanierungen hinzuweisen: Umfangreichere Sanierungsmaßnahmen können zumindest dann, wenn aufwändige und kostenträchtige Ausweichmaßnahmen vermieden werden sollen, aufgrund des auftretenden Baulärms fast ausschließlich während der Sommerferien ausgeführt werden und müssen daher ggf. über einen längeren Zeitraum gestreckt werden. Dies verlängert allerdings den Gesamtzeitraum der Sanierungsmaßnahmen.

Zu Ziffer 17 Artikel 7 Nummer 3 (§ 12 Absatz 2 KInvFG)

Aufgrund des bestehenden Investitionsstaus im Bereich kommunaler Bildungsinfrastruktur kann eine sachgerechte Verwendung der Gelder auch dann sichergestellt werden, wenn das Feld „Digitalisierung“ nicht als eigenständiger Förderbereich aufgenommen wird.

Unabhängig hiervon ist unbestritten, dass auch die Digitalisierung von Schulen eine große Herausforderung ist. Daher ist die Absicht des Bundes zu begrüßen, sich auch in diesem Feld stärker zu engagieren.

Zu Ziffer 18 Artikel 7 Nummer 3 (§ 12 Absatz 2 Satz 2 - neu - KInvFG)

Der Deutsche Städtetag betrachtet die Gegenäußerung der Bundesregierung bezüglich des bedarfsgerechten Anschlusses der Schulgebäude an leistungsfähige Datennetze als ausreichende Klarstellung. Die seitens des Bundesrates geforderte Klarstellung wird hierdurch entbehrlich.

Zu Ziffer 19 Artikel 7 Nummer 3 (§ 12 Absatz 4 KInvFG)

Es ist nicht sachgerecht, die Förderung der kommunalen Bildungsinfrastruktur ausschließlich in Form einer sog. Projektförderung vorzunehmen. Eine Projektförderung beinhaltet immer ein Antragsverfahren, d.h. die Formulierung eines Projektes seitens der Kommune und die Prüfung dieses Projektes auf Förderfähigkeit durch die Landesverwaltung bzw. eine vom Land beauftragte Stelle. Zwar beinhaltet ein derartiges Verfahren eine erhöhte Rechtssicherheit für die

antragstellende Kommune, weil gesichert ist, dass das genehmigte Projekt tatsächlich förderfähig ist. Als Vergleich hierzu sind die in verschiedenen Ländern auch beim Zukunftsinvestitionsgesetz oder dem ersten Teil des KInvFG genutzten Verfahren der Ex-Post-Kontrolle zu nennen. Hierbei werden seitens des Landes klar formulierte Regelungen zur Förderfähigkeit von Maßnahmen fixiert. Im Rahmen dieser Regelungen entscheidet die Kommune selber, welches Projekt sie realisiert; das Land kontrolliert alleine im Zuge der Mittelauszahlung die Förderfähigkeit. Das Projektverfahren hat im Vergleich den klaren Nachteil eines aufwändigeren und auch umsetzungsverzögernden Verwaltungsaufwandes.

Sofern das Interesse des Bundes an einem Projektverfahren alleine aufgrund der mit einem Projektverfahren zunächst besser erscheinenden Informationslage zu geplanten Projekten besteht, so kann dieses Interesse durch erweiterte Berichtspflichten besser erfüllt werden. Gegen diese erweiterten Berichtspflichten bestehen seitens des Deutschen Städtetages keine Einwendungen (siehe auch die Ausführungen Zu Ziffer 13 Artikel 7 Nummer 2 (§ 7 Absatz 2 Satz 1 KInvFG).

Zu Ziffer 20 Artikel 7 Nummer 3 (§ 13 Absatz 1 KInvFG)

Eine Vorverlegung des Beginns des Förderzeitraumes ist dann entbehrlich, wenn der Forderung des Bundesrates sowie des Deutschen Städtetages nach einer Verlängerung des vorgesehenen Förderzeitraumes nachgekommen wird. Einer Verlängerung des vorgesehenen Förderzeitraumes wird gegenüber einer Vorverlegung des Beginns des Förderzeitraumes eindeutig der Vorzug gegeben.

Zu Ziffer 21 Artikel 7 Nummer 3 (§ 14 Satz 2 (neu) KInvFG)

Die Gegenäußerung der Bundesregierung wird als hinreichende Klarstellung betrachtet.

Mit freundlichen Grüßen

V. Göppert

Verena Göppert

Anlage 2

Haushaltsausschuss
- Sekretariat –

Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

Zu 4193

18. Wahlperiode

Ergänzung
der Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 6. März 2017
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(BT-Drs. 18/11131) und zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung
des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur
Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135)

– Thema: Bessere Förderung von Investitionen, kommunale Bildungsinfrastruktur –

zugeleitet wurden.

- **Prof. Dr. Christian Waldhoff**
  Humboldt-Universität zu Berlin

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

HU | Jur. Fak.| Prof. Dr. Chr. Waldhoff | 10099 Berlin

Juristische Fakultät

Professor Dr. Christian Waldhoff
Lehrstuhl für
Öffentliches Recht und Finanzrecht

Datum:
6. März 2017

Postanschrift:
Humboldt-Universität zu Berlin
Unter den Linden 6
10099 Berlin
Telefon: +49 (30) 2095-3537

christian.waldhoff@rewi.hu-berlin.de
www.hu-berlin.de

Sitz:
Unter den Linden 9
Raum 113
10117 Berlin

Stellungnahme zu der Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 6. März 2017 zu BT-DrS 18/11131

Sehr geehrte Frau Dr. Lötzsch,

zu den aufgeworfenen Fragen möchte ich wie folgt Stellung nahmen:

1. Einfügung eines neuen Art. 104c GG

Die geplante Einführung ist aus verfassungssystematischen und demokratietheoretischen Gründen abzulehnen:

- Fortsetzung der Fehlentwicklung, die nach der Föderalismusreform I eingesetzt hat: Ziel war eine Stärkung der Verantwortungsklarheit im deutschen Bundesstaat durch klarere Zuweisungen von Kompetenzen und damit auch von politischen Verantwortlichkeiten, nachdem dreißig Jahre kooperativer Föderalismus nach der Finanzreform 1969 in die sog. Politikverflechtungsfalle geführt hatte und die Bürger keine politischen Verantwortlichkeiten mehr identifizieren konnten; demokratietheoretische Erwägungen sprechen damit gegen Gemeinschaftsaufgaben, Kooperationsmöglichkeiten und insbesondere gegen jede Form von Mischfinanzierung

- Art. 104c würde einen groben Bruch bzw. die Vertiefung eines Bruchs in der bundesstaatlichen Finanzverfassung des GG bewirken: Die eigentlichen Korrekturmechanismen bei unzureichender Finanzausstattung von Ländern und Kommunen werden nicht nur umgangen, sondern in ihrer Funktionsfähigkeit behindert

- es wäre u.U. ein Dammbruch zu erwarten, da weitere ebenso wünschenswerte Ziele wie die Verbesserung der Bildungsinfrastruktur politisch nicht abgrenzbar und nicht abwehrbar wären

- die kommunale Ebene wird durch die neue Norm nicht nur nicht gestärkt, sondern letztlich geschwächt, da ein genereller Anspruch auf aufgabengerechte Finanzausstattung konterkariert wird; der richtige Weg wäre eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen und die Korrektur besonderer Finanzschwäche auf Landesebene

2. Wenn der geplante Art. 104c GG dennoch gesetzt wird, stellen sich zwei Folgefragen:

Diejenige nach der Kontrolle und diejenigen nach den Kriterien, finanzschwache Gemeinden zu identifizieren.

a) Stärkung der Kontrollrechte des Bundes

Unter der Annahme des Übels / des „Sündenfalls" einer Einfügung der neuen Mischfinanzierung ist zumindest die geplante Stärkung der Kontrollrechte des Bundes und insbesondere des Bundesrechnungshofs zu begrüßen; der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zu § 6a Zukunftsinvestitionsgesetz (BVerfGE 127, 165) war hier deutlich zu streng. Die Logik müsste eigentlich lauten: Wenn schon finanzverfassungssystematisch „gesündigt" wird, dann muss der Bund zumindest effektive und über die geltende Rechtslage hinausreichende Kontrollrechte auf allen begünstigten Ebenen haben, um zumindest versuchen zu können, Zielgenauigkeit zu erreichen; andernfalls würde ein Systembruch mit einem weiteren Systembruch verbunden und verstärkt

b) Was sind finanzschwache Gemeinden im Sinne des Entwurfs?

Nur der Bund kann festlegen, was finanzschwache Gemeinden sein sollen, weil sonst nicht zu rechtfertigende Asymmetrien entstehen könnten. Die drei zugrundegelegten Kriterien sind zum Teil unbrauchbar, zum Teil verfassungswidrig:

→ Die Einwohnerzahl ist komplett ungeeignet, um Finanzschwäche zu indizieren; ein Land mit vielen Einwohnern aber wenig finanzschwachen Gemeinden – etwa Bayern oder Baden-Württemberg – würde in den Genuss von Fördermitteln gelangen, die sie an ihre wenigen finanzschwachen Gemeinden weitergeben müssten; die Unterschiede zu den Ländern mit wirklich finanzschwachen Gemeinden würden nicht nur nicht verringert, sondern tendenziell sogar vergrößert; bei jeder Grundrechtsprüfung führt die vollständige und unbestreitbare Nichteignung per se zur Verfassungswidrigkeit einer zu überprüfenden Maßnahme, bei einer derart krassen Nichteignung muss im staatsorganisationsrechtlichen Bereich Ähnliches gelten

→ die Berücksichtigung der Kassenkreditlage ist aus einem doppelten Grund verfassungswidrig: Vor dem föderalen Gleichbehandlungsgebot werden die Stadtstaaten, in denen aus rechtlichen Gründen Kassenkredite mangels kommunaler Ebene so gut wie keine Rolle spielen (können), in nicht zu rechtfertigender Weise ungleich behandelt. Zudem ist der exzessive Einsatz von Kassenkrediten an Stelle von Haushaltskrediten, insbesondere etwa durch Gemeinden in Nordrhein-Westfalen oder in Rheinland-Pfalz, rechtswidrig und beruht u.a. auch auf einem Versagen der Kommunalaufsicht. Nähme man die Kassenkredite als Verteilungskriterium, würde man an eine teilweise rechtswidrige Praxis anknüpfen. Mit Klagen der Stadtstaaten wäre wegen ihrer nicht zu rechtfertigenden Benachteiligung zu rechnen. Zudem wäre das Anknüpfen an den Bestand von Kassenkrediten mit gravierenden ökonomischen und politischen Fehlanreizen verbunden.

3. Zusammenfassung:

a) Von einer Einführung des Art. 104c in das GG ist aus verfassungspolitischen Gründen abzuraten.

b) Entschlösse man sich gleichwohl zu diesem Schritt, sind nicht nur die Restriktionen des Art. 104b GG, auf die verwiesen wird, wichtig, sondern auch effektive Kontrollinstrumentarien des Bundes, die neu eingeführt werden müssten.

c) Die Anknüpfungskriterien für die Bestimmung der finanzschwachen Gemeinden sind ungeeignet bzw. rechtswidrig. Sie müssen in jedem Fall zentral erfolgen.

Berlin, am 6. März 2017

Prof. Dr. Christian Waldhoff