

Sind alle Kommunen finanzschwach?

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Art 104c

Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren. Artikel 104b Absatz 2 und 3 gilt entsprechend.

Am 27.4.2017 um 11.00 Uhr trafen im schmucklosen Raum 4280 des Bundesfinanzministeriums in Berlin Beamte aus allen 16 Ländern zusammen. Eingeladen hatte der zuständige Referatsleiter des BMF Dr. Schneider, der die Länderkollegen dort mit seinen Kolleginnen und Kollegen erwartete. Es sollte ein erstes Gespräch der Arbeitsebene der Ministerien werden über einen ersten Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Kommunalinvestitionsfördergesetzes in seiner 2. Tranche. Die Gesetzgebungsmaschinerie des Bundestages lief noch auf Hochtouren, aber die Eckdaten lagen fest: Mit 3,5 Mrd. € Bundesmitteln sollten in finanzschwachen Kommunen die Schulgebäude in Ordnung gebracht werden. Die Länder hatten die Summe bereits untereinander aufgeteilt, nur die technische Umsetzung war noch zu regeln. Die Verwaltungsvereinbarung mußte unterzeichnungsreif zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zur Verfügung stehen.

Es sollte die erste leibhaftige Begegnung mit dem neuen Art. 104 c werden.

BMF hatte dem ersten Entwurf vom 18.4.2017, der schon anspruchsvoll genug war, am 22.4.2017 noch eine aktualisierte Fassung folgen lassen, die mit dem § 4 zur Auswahl förderfähiger – also finanzschwacher - Kommunen und Gebiete einen zentralen Konfliktpunkt auf den Tisch brachte – zum Entsetzen der Länderkollegen. Eilig war auf Einladung des Kollegen Kraulich aus Hessen noch eine Ländervorbesprechung zustande gekommen. Und so nahm die Beratung nach der freundlichen Begrüßung durch Dr. Schneider vom BMF schnell den absehbaren Verlauf – der Ton wurde schneidend, die Stimmung eisig und die Luft wurde knapp in dem vollbesetzten Raum.

Was war das Problem?

Kommunalinvestitionsfördergesetz 1. Kapitel (v. 30.6.2015)

§6 (3) Den Ländern obliegt jeweils entsprechend den landesspezifischen Gegebenheiten die Auswahl der finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände beziehungsweise den Stadtstaaten die Auswahl der förderfähigen Gebiete. Die Länder teilen dem Bundesministerium der Finanzen die Kriterien mit, anhand derer die Auswahl getroffen wurde.

Bis dahin bewegte man sich verfassungsrechtlich auf der Grundlage des alten Art. 104 b. Für die Auswahl der förderfähigen finanzschwachen Gemeinden galt nur die Vorschrift, dass von den Ländern überhaupt eine Auswahl zu treffen sei. Dies bedeutete, dass jedenfalls nicht alle Gemeinden ausgewählt werden konnten, wenigstens eine Gemeinde im Land durfte nicht dabei sein. Z.B. In Hamburg haben wir kriteriengestützt ermittelt, dass von den 99 Hamburger Stadtteilen nur der Stadtteil Duvenstedt für Maßnahmen nicht in Betracht kam. So kam es, dass in der ersten Tranche des Gesetzes ungefähr 99 % aller Gemeinden in Deutschland als förderfähig und damit finanzschwach ermittelt wurden und sich die Verwaltung darauf konzentrieren konnte, geeignete Maßnahmen in der Sache zu identifizieren. Von Radwegen über energetische Gebäudesanierung bis zu Krankenhäusern. Schwer genug.

Aber mit dem neuen Art. 104 c werden die „Finanzschwachen Gemeinden“ zum Verfassungsinstitut und das BMF hatte überdies durchgesetzt, dass über die Auswahl der förderfähigen Gemeinden ein „Einvernehmen“ (§11 Abs. 2) herzustellen ist. Das hatte für BMF zwei Konsequenzen:

Zunächst war ein Mindestmaß an Rationalität für die Bestimmung finanzschwacher Gemeinden zu fordern.

(2) Für die Auswahl sind sachgerechte Kriterien heranzuziehen, welche dazu geeignet sind, die Vorgabe von Artikel 104 c Grundgesetz zu erfüllen, wonach der Bund Finanzhilfen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur nur für finanzschwache Gemeinden/Gemeindeverbände bzw. Gebiete gewähren kann. Als sachgerechte Kriterien für Finanzschwäche gelten

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

Die Auswahl der Kriterien obliegt den Ländern. Bei der Anwendung der Kriterien können die Länder Größenklassen von Gemeinden bilden und zwischen diesen bzw. zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden differenzieren.

(aus: §4 Entwurf Verwaltungsvereinbarung Stand 22.4.2017)

Diese Formulierung lässt den Ländern zwar noch relativ große Freiheit bei der Auswahl finanzschwacher Gemeinden. Aber nur in Verbindung mit einer Quote, die wie ein Richtschwert in Abs. 3 niederfuhr:

(3) Im Ergebnis dürfen höchstens 50 Prozent der Gemeinden / Gemeindeverbände eines Flächenlandes bzw. der Gebiete eines Stadtstaates Fördermittel nach dem zweiten Kapitel des KInvFG erhalten.

(aus: §4 Entwurf Verwaltungsvereinbarung Stand 22.4.2017)

An dieser Stelle entzündete sich der scharfe Streit zwischen BMF und Ländern. BMF argumentierte, dass eine Konzentration der Mittel auf bedürftige Gemeinden zu erfolgen hätte. Und mehr als die Hälfte unserer 12.000 Gemeinden könnten schlechterdings nicht finanzschwach sein.

Die Ländervertreter führten ins Feld:

- Der systematische Ausschluss von 50% aller Gemeinden könne zu unlösbaren Konflikten zwischen Land und Kommunen führen.
- Absehbar sei eine unerträgliche Konkurrenz mit dem Rechtssystem des KFA.

- Die einheitliche Quote von 50% sei völlig willkürlich und nicht begründbar. Im Saarland z.B. seien im Bundesvergleich sämtliche Gemeinden finanzschwach.

Noch gewichtiger waren technische Argumente:

- In vielen Ländern seien die Schulträger nicht die Gemeinden unmittelbar, sondern Gemeindeverbände, Landkreise, Schulträgerverbände, die Landschaft sei extrem bunt. Es gibt Länder wie Hessen, die zwar eine große Zahl von Gemeinden haben, aber nur eine geringe Zahl von Schulträgern. Der Ausschluss von 50% der Schulträger hätte gewissermaßen nicht zur Konzentration auf die Hälfte der Gemeinden geführt, sondern praktisch jede zweite Schule vom Programm ausgeschlossen.
- Es gibt Schulträger, in denen sich finanzstarke wie finanzschwache Gemeinden zusammengeschlossen haben.
- Es gibt Gemeinden, die sind finanzschwach, weil sie ihre Schulgebäude in Ordnung halten.

Kurzum: Je rigider die Gebietsauswahl ausgestaltet wird, desto schwieriger wird es, zielgenau fachlich geeignete Projekte anzusteuern.

Ein Investitionsprogramm für Schulen ist administrativ kein Spaziergang, weil der laufende Schulbetrieb nicht leiden darf und die Investition der fachlichen Linie der Schulentwicklung folgen muss. Ein Bundesprogramm muss sich deshalb einfügen lassen in ohnehin vorhandene Planungen. Und bleibt in Planung und Umsetzung angewiesen auf die Fachverwaltungen in den Ländern.

(3) Im Ergebnis sollen höchstens 50 Prozent der Gemeinden/Gemeindeverbände des jeweiligen Flächenlandes bzw. der Gebiete eines Stadtstaates Fördermittel nach dem zweiten Kapitel des KInvFG erhalten. Alternativ ist auch ein höherer Anteil von bis zu 85 Prozent möglich, wenn mindestens 70 Prozent der dem jeweiligen Land zur Verfügung stehenden Mittel in höchstens 50 Prozent der finanzschwachen Gemeinden/Gemeindeverbände bzw. Gebiete verwendet werden. In den Flächenländern beziehen sich diese Anteile auf Gemein-den/Gemeindeverbände, die Schulträger sind oder in denen sich Schulen in sonstiger Trägerschaft befinden.

(aus: §4 einvernehmlicher Entwurf der VV v. 27.7.2017

Der einigungsfähige Kompromiss ergänzte die 50%-Quote schließlich durch eine Alternative:

Danach müssen in 50% der finanzschwachen Gemeinden mindestens 70% der Mittel fließen. Die verbleibenden 30% der Mittel können genutzt werden, um bis zu 85% der Gemeinden zu erreichen. Auf diese Weise erreicht der BMF sein Ziel einer Mittelkonzentration und die Länder erhalten einen Rest an Bewegungsspielraum.

Grafik

Die Vereinbarung sagt uns, dass wir nicht wissen, welche und wieviele Gemeinden finanzschwach sind. Denkbar ist, dass alle finanzschwach sind, aber auch dann werden höchstens 85% von ihnen Bundesmittel erhalten. Denkbar ist auch, dass es viel weniger sind, dann fließen trotzdem in bis zu 85% der Gemeinden Bundesmittel.

Natürlich ist das hart an der Grenze zum Absurden. Aber die Alternative wäre gewesen, nach einem bundeseinheitlichen Kriterienraster die finanzschwachen Gemeinden verbindlich zu ermitteln. Das hätte einen unauflöslichen Widerspruch zur Vorab-Aufteilung des 3,5 Mrd. – Kuchens unter den Ländern geführt. Beispielsweise hat Baden-Württemberg Anspruch auf rd. 251 Mio. €, aber nach bundeseinheitlichen Maßstäben wohl keine einzige finanzschwache Gemeinde.

Insofern musste der Kompromiss zwingend mit und bei der Quote herbeigeführt werden.

Die Länderverwaltungen werden jetzt daran arbeiten, dass die Gebietsauswahl irgendwie zu den relevanten Schulgebäuden paßt und dafür sorgen, dass keine Gemeinde zu Gericht läuft. Außerdem steht zu hoffen, dass die ohnehin laufenden Bau- und Sanierungsprogramme in den Ländern weder verzögert noch gestört werden. Irgendwo werden auch die 3,5 Mrd. € bis 2022 ankommen.

Das Problem ist die moralisch einleuchtende, administrativ aber völlig sinnfreie Verknüpfung von kommunaler Finanzschwäche mit fachspezifischer Investitionsabsicht. Wer Finanzschwäche bekämpfen will, der muss an der Finanzverteilung arbeiten, wer Schulgebäude sanieren will, muss gemeinsam

mit den Ländern ein Fachprogramm verfolgen. Man nannte so etwas früher Gemeinschaftsaufgabe.

Grafik