WER SCHON VIEL HAT, DEM WIRD NOCH MEHR GEGEBEN?

Warum der Eigenanteil bei Förderprogrammen strukturschwache Kommunen benachteiligt

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

WÜSTENROT STIFTUNG

Impressum

Originalausgabe
August 2020

©Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung
& Wüstenrot Stiftung

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Sämtliche, auch auszugsweise Verwertung bleibt vorbehalten.

Herausgegeben von

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung
Schillerstraße 59
10627 Berlin
Telefon: (030) 22 32 48 45
E-Mail: info@berlin-institut.org
www.berlin-institut.org

Wüstenrot Stiftung
Hohenzollernstr. 45
71630 Ludwigsburg
Telefon: (07141) 16 75 65 00
E-Mail: info@wuestenrot-stiftung.de
www.wuestenrot-stiftung.de

Das Berlin-Institut bei Facebook und Twitter: @berlin_institut

Lektorat: Lilli Sippel, Catherina Hinz
Gestaltung: Jörg Scholz (www.traktorimnetz.de)
Druck: Laserline Berlin

Einige thematische Landkarten wurden auf Grundlage des Programms EasyMap der Lutum+Tappert DV-Beratung GmbH, Bonn, erstellt.

ISBN: 978-3-946332-57-2

Die Autoren:

Frederick Sixtus, Magister in Soziologie, Literaturwissenschaft und Musikwissenschaft an der Universität Potsdam und der Technischen Universität Berlin. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

Lena Reibstein, Master of Science in Economic Growth, Population and Development an der Universität Lund. Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

Manuel Slupina, Diplom in Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln. Ressortleiter Demografie Deutschland am Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

Berlin-Institut

Das Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung ist ein unabhängiger Thinktank, der sich mit Fragen regionaler und globaler demografischer Veränderungen beschäftigt. Das Institut wurde 2000 als gemeinnützige Stiftung gegründet und hat die Aufgabe, das Bewusstsein für den demografischen Wandel zu schärfen, nachhaltige Entwicklung zu fördern, neue Ideen in die Politik einzubringen und Konzepte zur Lösung demografischer und entwicklungspolitischer Probleme zu erarbeiten. In seinen Studien, Diskussions- und Hintergrundpapieren bereitet das Berlin-Institut wissenschaftliche Informationen für den politischen Entscheidungsprozess auf. Weitere Informationen, wie auch die Möglichkeit, den kostenlosen regelmäßigen Newsletter „Demos“ zu abonnieren, finden Sie unter www.berlin-institut.org.

Unterstützen Sie die unabhängige Arbeit des Berlin-Instituts

Das Berlin-Institut erhält keinerlei öffentliche institutionelle Unterstützung. Projektförderungen, Forschungsaufträge, Spenden und Zustiftungen ermöglichen die erfolgreiche Arbeit des Instituts. Das Berlin-Institut ist als gemeinnützig anerkannt. Spenden und Zustiftungen sind steuerlich absetzbar.

Im Förderkreis des Berlin-Instituts kommen interessierte und engagierte Privatpersonen, Unternehmen und Stiftungen zusammen, die bereit sind, das Berlin-Institut ideell und finanziell zu unterstützen. Informationen zum Förderkreis finden Sie unter

www.berlin-institut.org/foerderkreis-des-berlin-instituts.html

Wüstenrot Stiftung

Die Wüstenrot Stiftung arbeitet ausschließlich und unmittelbar gemeinnützig in den Bereichen Denkmalpflege, Wissenschaft, Forschung, Bildung, Kunst und Kultur. Zwei Aufgaben stehen im Mittelpunkt aller Aktivitäten der Wüstenrot Stiftung: der richtige Umgang mit kulturellem Erbe und die Suche nach Wegen, wie sich unser Gemeinwesen den Herausforderungen der Zukunft stellen kann. Als operativ tätige Stiftung initiiert, konzipiert und realisiert die Wüstenrot Stiftung selbst Projekte und fördert darüber hinaus die Umsetzung herausragender Ideen und Projekte anderer Institutionen durch finanzielle Zuwendungen. Weitere Informationen finden Sie unter www.wuestenrot-stiftung.de.

Das Berlin-Institut dankt allen Interviewpartnern.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

WÜSTENROT STIFTUNG

Wer schon viel hat, dem wird noch mehr gegeben?

Warum der Eigenanteil bei Förderprogrammen strukturschwache Kommunen benachteiligt

INHALT

WARUM VIELE FÖRDERPROGRAMME DARAN SCHEITERN, EINEN AUSGLEICH HERZUSTELLEN 3

1. FÖRDERMITTEL ALS TEIL DER KOMMUNALEN FINANZEN 5

2. KRITIK AM FÖRDERSYSTEM 12

3. VIELFÄLTIGE ALTERNATIVEN 15

4. WAS TUN? 26

QUELLEN 28

WARUM VIELE FÖRDERPROGRAMME DARAN SCHEITERN, EINEN AUSGLEICH HERZUSTELLEN

Bis zum Beginn der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 brummte in Deutschland die Wirtschaft und ein Beschäftigungsrekord jagte den nächsten. Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen sprudelten und erreichten neue Höchststände. Aktuell gerät das Wirtschaftswachstum infolge der Maßnahmen zur Eindämmung von Covid-19 zumindest ins Stocken, vielleicht auch mehr, denn die Folgen sind national wie global mittel- und langfristig noch gar nicht abzusehen.

Bislang ermöglichten es die vollen öffentlichen Kassen dem Staat, immer neue Förderprogramme aufzulegen, um zum einen neue Angebote und Infrastrukturen zu schaffen und zum anderen die regionalen Lebensbedingungen anzugleichen. Unter den aktuellen Bedingungen der Corona-Krise muss das föderale System in Deutschland seine Leistungsfähigkeit in Hinblick auf den Lastenausgleich und die Daseinsfürsorge erst noch beweisen. Aber die Pandemie und ihre dynamischen, weitreichenden Folgen verändern nicht alles: Bereits vorher erkennbare Defizite bleiben womöglich bestehen oder verstärken sich, traditionelle Stärken hingegen könnten sich als wichtige Eckpfeiler einer neu geforderten Resilienz erweisen. „Corona 2020“ ist deshalb nicht nur eine große Herausforderung, sondern auch ein Moment, in dem Weichen im Fördersystem neu gestellt werden können, um Chancen und Optionen der nachhaltigen Entwicklung in allen Regionen Deutschlands auch in Zukunft zu nutzen.

An dem Anspruch, regionale Lebensbedingungen und Teilhabechancen in eine ausgewogene Balance zu bringen und sie damit unabhängiger vom konkreten Wohnort und Lebensmittelpunkt der Bevölkerung zu machen, ist die Mehrzahl der Förderprogramme trotz der bislang guten finanziellen Rahmenbedingungen gescheitert. Zu groß sind die regionalen Verwerfungen geblieben, und die demografischen wie wirtschaftlichen Entwicklungen vergrößern sogar die Kluft zwischen den prosperierenden und den weniger erfolgreichen Landesteilen weiter. Aktuell ist zu befürchten, dass ausfallende Einnahmen und steigende Ausgaben, wie sie sich als Folgen der Corona-Pandemie abzeichnen, diese Kluft verfestigen und langfristig sogar vergrößern.

Vor allem manche größeren Städte, aber auch einige wirtschaftsstarke ländliche Regionen, werden wieder einfacher auf ihren Wachstumspfad zurückkehren können als die Regionen, denen es bereits vorher nicht leichtfiel, Wachstum aus eigener Kraft zu generieren. In den Wachstumsregionen gab und gibt es neue Arbeitsplätze, die Bewohner verfügen über höhere Gehälter und die Gemeinden über üppigere Steuereinnahmen. Damit können sie ihren Bewohnern mehr bieten: Sie können neben der Schwimmhalle noch ein Kulturzentrum finanzieren oder erhalten, sie können die Menschen, die ihre Arbeit oder berufliche Existenz verloren haben, besser unterstützen, weiterqualifizieren und in neue Jobs vermitteln oder sie können Geflüchteten zusätzliche Sprachkurse anbieten.

Anders sieht es in Großstädten aus, die schon vorher mit einem Strukturwandel zu kämpfen hatten, sowie in jenen entlegenen ländlichen Gebieten, die mitunter als „abgehängt“ bezeichnet werden. Der Arbeitsmarkt bleibt angespannt und die Bewohner vermissen wichtige Versorgungsangebote. Viele sehen keine Perspektive für sich. Vor allem junge Menschen suchen anderswo ihr Glück. Die Steuereinahmen dieser Kommunen sind gering, ihre Sozialausgaben dagegen hoch. Sie kämpfen mit einer angespannten Haushaltslage. Oft müssen sie Kredite aufnehmen

und sich verschulden. Sie können – wenn überhaupt – gerade das Nötigste finanzieren. Die Bewohner ärgern sich über die Schlaglöcher in den Straßen, wenn sie mit dem Auto unterwegs sind. Die Kinder und Jugendlichen pauken in maroden Schulgebäuden. Wenn dann auch noch die Internetverbindung lahmt, der Anschluss ans Breitbandkabel aber nicht abzusehen ist, macht das den Bewohnern bewusst, dass ihre Verwaltung dringend investieren müsste.

Trotz des langen Aufschwungs verzeichneten die Kommunen schon vor der Corona-Pandemie einen gewaltigen Investitionsrückstand. In einer Umfrage bezifferten sie diesen für 2018 auf insgesamt rund 138 Milliarden Euro.[1] Der Investitionsstau stößt vielerorts auf Unverständnis, denn an Geld mangelte es offensichtlich nicht. Die Europäische Union, verschiedene Bundesministerien und auch die Bundesländer legten immer neue Förderprogramme auf, um gerade auch klamme Kommunen unterstützen zu können. Diese scheinen sich jedoch zu zieren, denn Jahr für Jahr bleiben Mittel in Milliardenhöhe liegen. „Bitte nehmt das Geld“, forderte Bundesfinanzminister Olaf Scholz im Jahr 2019 die Städte und Gemeinden auf.[2]

Wie ist dieser Widerspruch zu erklären? Ist er möglichweise im Fördersystem selbst begründet? Hinweise darauf, dass sich Kommunen Fördermittel leisten können müssen, gibt es reichlich. Bis zu einer Förderung sind zahlreiche Hürden zu nehmen. So ist der bürokratische Aufwand meist hoch und bevor Geld fließt, müssen lange Förderanträge und umfangreiche Konzepte erarbeitet werden. Das schaffen nur Gemeinden, die auch die nötigen personellen Ressourcen dafür haben, und diese Ressourcen waren und sind ungleich verteilt.

Die entscheidende Hürde im Fördersystem ist wahrscheinlich jedoch noch eine andere: Die Vergaberichtlinien fast aller Förderprogramme fordern einen finanziellen Eigenanteil, den die Kommunen aufbringen müssen. Das heißt, die Antragsteller bekommen nicht die gesamten Kosten eines geförderten Projekts erstattet, sondern müssen einen bestimmten Prozentsatz der Ausgaben aus eigenen Mitteln bestreiten. Dies erschwert es vor allem finanzschwachen Kommunen, an die dringend benötigten Gelder zu kommen. Obwohl sie die Förderung besonders bräuchten, haben sie das Nachsehen gegenüber finanziell besser gestellten Gemeinden. Regionale Unterschiede lassen sich so nicht abbauen – eher im Gegenteil.

Das vorliegende Discussion Paper diskutiert die Rolle des finanziellen Eigenanteils. Hierzu hat das Berlin-Institut Gespräche mit zahlreichen Vertretern von Kommunen und Fördermittelgebern sowie weiteren Experten geführt.* Das Discussion Paper stellt Instrumente vor, die klammen Kommunen trotz allem zu Fördermitteln verhelfen können und zeigt alternative Ansätze auf, um Kommunen bedarfsgerecht zu finanzieren. In der aktuellen Situation ist dies noch wichtiger als vor der Corona-Pandemie, denn es muss in jedem Fall verhindert werden, dass die neuen, nun erforderlichen Förderprogramme und Ausgleichsfinanzierungen im föderalen System die bestehenden Unterschiede zwischen den Kommunen noch weiter verfestigen oder sogar verstärken. Zukunftsperspektiven und Optionen für eine nachhaltig positive Entwicklung müssen auch den Kommunen zur Verfügung stehen, deren Ausgangsbedingungen bereits schlechter waren oder infolge der Corona-Pandemie noch ungünstiger geworden sind.

Berlin/Ludwigsburg, im Juli 2020

Catherina Hinz
Direktorin
Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

Stefan Krämer
Stellvertretender Geschäftsführer
Wüstenrot Stiftung

* Nähere Angaben zu den Interviews und der Auswertung finden Sie im Anhang unter www.berlin-institut.org/publikationen/discussion-papers/wer-schon-viel-hat-dem-wird-noch-mehr-gegeben.html

1 FÖRDERMITTEL ALS TEIL DER KOMMUNALEN FINANZEN

Wofür Kommunen Geld ausgeben

In Deutschland herrscht das tief verankerte Subsidiaritätsprinzip, das Gemeinden eine größtmögliche Selbstbestimmung und Eigenverantwortung verleiht. Bund und Länder dürfen nur solche Aufgaben an sich ziehen, zu deren Erfüllung die jeweils untere Ebene – also die Kommunen – nicht in der Lage ist. Nach dem Subsidiaritätsprinzip setzen Bund und Länder den gestalterischen Rahmen für das (Zusammen-)Leben in Deutschland. Sie sind für die Gesetzgebung verantwortlich und geben Standards für alle Bereiche von der Bauplanung bis hin zur Altenpflege vor. Kommunen sind Teile der Bundesländer und unterliegen deren Aufsichts- und Weisungsrecht. Sie sind verpflichtet, Entscheidungen der Bundes- oder Landesebene lokal umzusetzen. Neben diesen von Bund oder Ländern zugewiesenen Aufgaben ohne wirklichen Gestaltungsfreiraum haben Kommunen im Sinne des Selbstverwaltungsprinzips an anderer Stelle die Freiheit, in ihrem Gebiet wesentliche Bereiche selbstständig zu planen. Sie nehmen damit eine Schlüsselstellung zwischen den Bürgern und der Politik beziehungsweise der staatlichen Verwaltung ein. Durch ihre Nähe zu den Menschen stellen Kommunen eine direkte Plattform für Mitwirkungsmöglichkeiten in einer Demokratie und für die Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Verwaltung dar.

Die Kommunen sind laut Grundgesetz für „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig“.[3] Sie betreiben Ämter, Schulen und öffentliche Theater oder Schwimmhallen, sanieren den Ortskern und stellen alte Gebäude denkmalgerecht wieder her, sie bauen Gemeindestraßen, organisieren den öffentlichen Nahverkehr, sorgen dafür, dass immer sauberes Wasser aus dem Hahn kommt und regelmäßig die Mülltonnen geleert werden. Einige dieser Aufgaben müssen sie erfüllen, andere können sie erfüllen, wenn ihr Haushalt das hergibt. Dabei ist es den Kommunen weitgehend freigestellt, wie sie diese Angelegenheiten erledigen, sofern keine Bundes- oder Landesgesetze beziehungsweise unmittelbar geltende EU-Richtlinien sie dabei einschränken. Im Kommunalrecht wird dieses Prinzip als „subsidiäre Allzuständigkeit“ bezeichnet.

Die Erfüllung ihrer Aufgaben – sowohl der pflichtigen als auch der freiwilligen – entscheidet nicht nur unmittelbar über die gesellschaftlichen Teilhabechancen und die Lebensqualität der Bewohner, sondern auch über die wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit der Kommune. Kaum ein Unternehmen wird sich in einer Region niederlassen, in der das Internet langsam und die Infrastruktur lückenhaft ist. Wenn Ausbildungsmöglichkeiten, Jobs oder kulturelle Angebote fehlen, ziehen immer mehr Bewohner weg, um ihr Glück anderswo zu suchen. Vor allem junge Menschen sind mobil und stimmen mit ihren Füßen ab, welche Regionen für sie die attraktivsten Angebote bieten. Mit der Bevölkerung schrumpfen in den Wegzugsregionen auch die Steuereinnahmen. Das Geld fehlt dann bei der Aufrechterhaltung der Versorgungsangebote. Diese Kommunen drohen in einen Kreislauf von schrumpfender Bevölkerung und schwindender Daseinsvorsorge zu geraten, aus dem sie sich selbst nur schwer befreien können.[5]

Zwischen Vorgaben und Selbstverwaltung

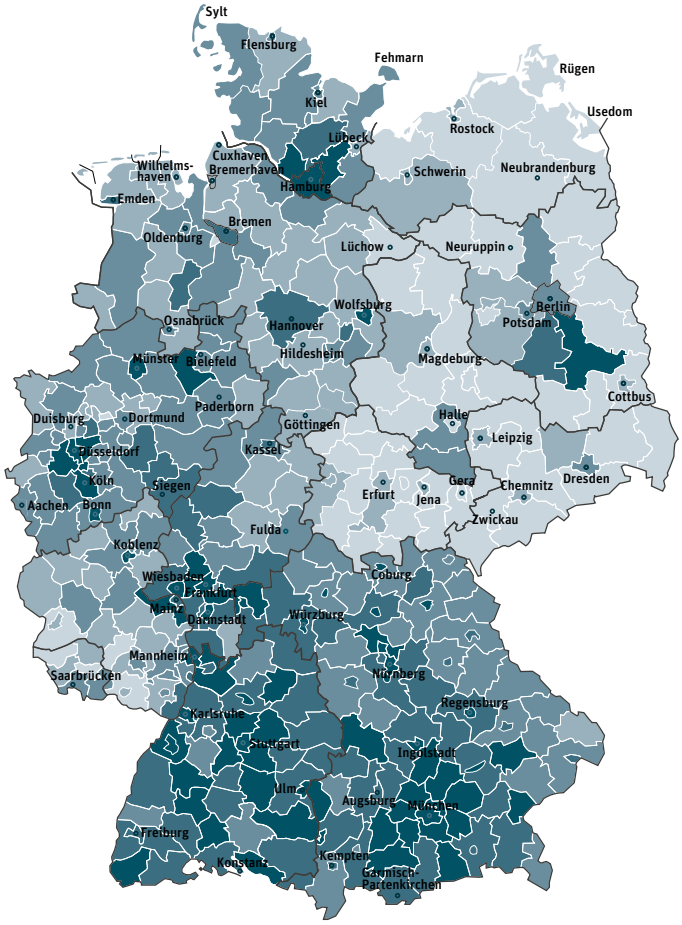
Kommunale Aufgaben sind in den meisten Fällen Selbstverwaltungsaufgaben, viele davon verpflichtend, andere freiwillig. Wie sie diese Aufgaben erfüllen und wie sie sie finanzieren, ist den Kommunen weitgehend freigestellt. Pflichtaufgaben nach Weisung werden ihnen ebenso wie Auftragsangelegenheiten von Bund oder Land übertragen. Als Auftraggeber bestimmen diese dann auch über die Ausführung – müssen gemäß dem Konnexitätsprinzip aber auch für die entstehenden Kosten aufkommen. Ob sich Bund und Länder in der Praxis auch immer daran halten, ist strittig.

Wirkungskreis	eigener Wirkungskreis		übertragener Wirkungskreis	
Pflichtigkeit	freiwillige Aufgaben	Pflichtaufgaben		
Aufgabenart	**freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben,** z.B. Kultur, Sport, Wirtschaftsförderung, Breitbandausbau, Altenpflege	**pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben,** z.B. Abwasserbeseitigung, Schülerbeförderung, Feuerschutz, Gemeindestraßen	**Pflichtaufgaben nach Weisung,** z.B. Sicherheits- und Ordnungsverwaltung, Bauaufsicht	**Auftragsangelegenheiten,** z.B. Pass- und Meldewesen, Standesamt, Wahlen

Übersicht über die kommunalen Aufgaben
(Quelle: Heinrich Böll Stiftung[4])

Wo die Wirtschaft brummt, klingelt auch die Steuerkasse

Die Steuereinnahmen der Kommunen fallen regional unterschiedlich aus. Sie reichten 2017 von 422 Euro je Einwohner im sachsen-anhaltinischen Kreis Mansfeld-Südharz bis hin zu 2453 Euro im bayrischen Landkreis München. Vor allem im Süden Deutschlands, wo die Wirtschaft sich durch international erfolgreiche Unternehmen und zahlreiche „Hidden Champions“ auszeichnet, können sich die Kämmerer über hohe Steueraufkommen freuen. In Regionen, die einen harten Strukturwandel erlebt haben, vor allem in den ostdeutschen Bundesländern, aber auch im Saarland und in Rheinland-Pfalz, fallen die kommunalen Steuereinnahmen deutlich geringer aus.



Kommunale Steuereinnahmekraft je Einwohner, in Euro, 2017

- unter 600
- 600 bis unter 750
- 750 bis unter 900
- 900 bis unter 1.050
- 1.050 und mehr

(Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder[7])

Wie Kommunen an Geld kommen

Kommunen beziehen ihre Einnahmen im Wesentlichen aus einer Handvoll Quellen wie Steuern, Abgaben oder Zuweisungen von Bund und Ländern. Die **Steuereinnahmen** umfassen zunächst die Gewerbesteuer und die Grundsteuer, bei denen der Gemeinderat mit Hilfe des Hebesatzes regelt, wie hoch die Abgaben für die Steuerzahler sind. Er muss bei der Festlegung zwischen den finanziellen Bedürfnissen der Gemeinde und ihrer Attraktivität als Wirtschafts- und Wohnstandort abwägen. Hinzu kommen kleinere Gemeindesteuern, klassischerweise etwa die Hunde- und die Vergnügungssteuer. Darüber hinaus beteiligen Bund und Länder die Gemeinden an den Einnahmen aus Umsatz- und Einkommenssteuer. Je nach Bundesland müssen die Gemeinden dann wiederum einen bestimmten Prozentsatz ihres Steueraufkommens als Umlagen an ihren Landkreis und gegebenenfalls weitere Gemeindeverbände weiterreichen.

Zu den Steuereinnahmen kommen als Eigenmittel die Einnahmen aus **Gebühren** hinzu, welche die Bewohner beispielsweise für die Ausstellung eines Reisepasses durch das Bürgeramt oder für die Abwasser- und Abfallentsorgung entrichten müssen. **Beiträge** fallen an, wenn die Bürger von einer kommunalen Investition wirtschaftliche Vorteile haben, etwa, wenn die Gemeinde ihr Grundstück durch eine Straße erschließt oder an die Wasserversorgung anbindet. Hinzu kommen **verschiedene Erträge**, wenn etwa Kommunen Immobilien verkaufen oder vermieten, oder wenn kommunale Unternehmen Gewinne erwirtschaften.[6]

Unterschiede in der finanziellen Ausstattung

Es verwundert wenig, dass die Gemeinden finanziell unterschiedlich aufgestellt sind. Besonders die Gewerbesteuer fällt ins Gewicht. Gemeinden, in denen umsatzstarke Unternehmen sitzen, verzeichnen auch ein hohes Gewerbesteueraufkommen. Ist die örtliche Wirtschaft vor allem durch Handwerksbetriebe und Kleinstunternehmer gekennzeichnet, wie das etwa vielerorts in Ostdeutschland der Fall ist, dann spiegelt sich das auch in weniger üppig gefüllten kommunalen Haushalten wider.

Gemeinden, deren finanzielle Mittel nicht ausreichen, um ihre kommunalen Aufgaben zu erfüllen und dringend notwendige Investitionen zu tätigen, haben die Möglichkeit, Kredite aufzunehmen und sich zu verschulden. Grundsätzlich wacht in den Ländern die Haushaltsaufsicht darüber, dass die Kommunen nicht zu tief in die Schuldenfalle rutschen. Haushalte, die ein zu großes Defizit aufweisen, werden von ihr nicht genehmigt. Kassenkredite, die eigentlich nur dazu dienen sollen, kurzfristig die Liquidität der Kommunen zu sichern, unterliegen jedoch nicht generell der Genehmigungspflicht. Sie haben sich mancherorts zu einem dauerhaften Finanzierungsinstrument gemausert, so dass viele Kommunen, vor allem in Nordrhein-Westfalen, in Rheinland-Pfalz und im

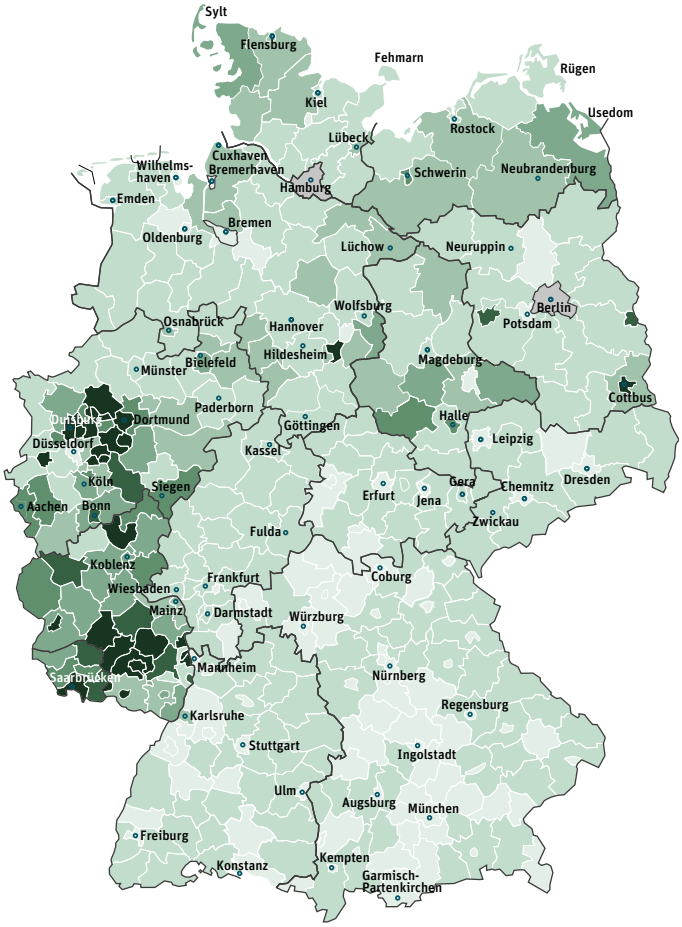
Große regionale Unterschiede bei der Verschuldung

Bei den Kassenkrediten, die die Gemeinden aufgenommen haben, um ihre laufenden Ausgaben zu finanzieren, existieren große regionale Unterschiede. Während auf viele Kommunen vor allem in Süd- und Mitteldeutschland keine oder nur eine geringe Schuldenlast drückt, stehen zahlreiche Kommunen in Nordrhein-Westfalen, in Rheinland-Pfalz und im Saarland tief in der Kreide.

Kassenkredite der Kommunen je Einwohner, in Euro, 2018

- 0
- 1 bis unter 400
- 400 bis unter 800
- 800 bis unter 1.200
- 1.200 bis unter 1.600
- 1.600 bis unter 2.000
- 2.000 und mehr

(Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder[8])



Saarland heute hochverschuldet sind. Viele hessische Kommunen haben erst kürzlich mithilfe der „Hessenkasse“ aus der Schuldenfalle gefunden, einem umfangreichen Hilfsprogramm für verschuldete Kommunen, welches das Land 2018 verabschiedet hat.

Einen Ausgleich schaffen

Die Bundesländer sind dazu verpflichtet, mit Steuermitteln zwischen ihren Kommunen einen Finanzausgleich zu schaffen. Damit soll Sorge getragen werden, dass sich die Lebensverhältnisse in strukturstarken und -schwachen Kommunen nicht zu sehr auseinanderentwickeln. Den Ländern ist es dabei weitgehend freigestellt, wie sie den Finanzausgleich organisieren, entsprechend funktioniert das Ausgleichssystem in jedem Bundesland anders. Grundsätzlich füllen die Länder Haushaltslücken ihrer Kommunen, die sich nach einem festgesetzten Schlüssel berechnen, zu einem bestimmten Anteil mit Steuermitteln auf. Die finanziellen Unterschiede werden auf diese Weise nicht vollständig ausgeglichen, um weiterhin Anreize für die Kommunen zu schaffen, effizient zu wirtschaften.

Die Kommunen, vertreten durch ihre kommunalen Spitzenverbände, befinden sich mit den Ländern in einer dauerhaften Auseinandersetzung über die Höhe dieser Schlüsselzuweisungen. Sie argumentieren, dass sie eine finanzielle Mindestausstattung benötigen, um ihre Pflichtaufgaben zu erfüllen und um darüber hinaus noch einen Spielraum für freiwillige Aufgaben zu haben. Nur so könnten sie der kommunalen Selbstverwaltung gerecht werden.[9, 10] Oft wird ein Mindestanteil von fünf Prozent des Gesamthaushalts für die Erfüllung freiwilliger Aufgaben genannt, um den Kommunen eine gewisse Autonomie zu gewähren.[11] Die Landesregierungen betonen hingegen oftmals den Grundsatz, dass die Einnahmen von Land und Kommunen sich gleichmäßig entwickeln sollen und die Höhe des Finanzausgleichs damit begrenzt sei.[12]

Doch der Finanzausgleich kann nicht verhindern, dass sich die Unterschiede hinsichtlich der finanziellen Ausstattung der Kommunen seit Jahrzehnten weiter vergrößern.[13] Manche Länder wie Baden-Württemberg und Sachsen verpflichten daher besonders finanzstarke Kommunen, sogenannte Abundanzgemeinden, in den kommunalen Finanzausgleich einzuzahlen, um eine noch größere Umverteilung zwischen reichen und armen Kommunen zu schaffen. Einige Bundesländer wie Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt haben darüber hinaus zusätzliche Programme aufgelegt, um finanzschwache Kommunen dabei zu unterstützen, ihre Haushalte zu konsolidieren und ihre Schulden abzubauen.[14]

Geld ist selten umsonst

Die Bundesländer sind dazu verpflichtet, ihre Kommunen finanziell so auszustatten, dass diese ihre Aufgaben erfüllen können. Schlüsselzuweisungen können die Kommunen frei verwenden. Investitionspauschalen kommen mit einer gewissen Zweckbindung daher – die Kommunen können mit ihnen keine laufenden Ausgaben decken, sondern müssen sie investiv nutzen. Wenn Bund oder Land den Kommunen Aufgaben übertragen, müssen sie diesen gemäß dem Konnexitätsprinzip die Kosten hierfür erstatten. Fördermittel müssen die Kommunen beantragen. Das Land gewährt diese dann für spezifische Projekte, an deren Kosten sich die Kommunen fast immer mit Eigenmitteln beteiligen müssen.

	mit Eigenanteil	ohne Eigenanteil
mit Zweckbindung	Fördermittel	Investitionspauschalen, investive Zuweisungen (Zweckbindung variiert)
		Erstattung für Auftragsangelegenheiten (Konnexitätsprinzip)
ohne Zweckbindung		Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich

Übersicht der Zuweisungen der Bundesländer an die Kommunen
(Eigene Darstellung nach Zimmermann[15])

Das Besondere und nicht das Übliche fördern

Fördermittel sind sogenannte Zweckzuweisungen, die nicht primär dazu dienen, die Finanzkraft der Kommunen zu stärken. Sie sollen stattdessen spezifische Projekte oder Maßnahmen fördern. Die großen öffentlichen Geldgeber sind die Europäische Union, der Bund mit den Bundesministerien und ihren nachgeordneten Institutionen sowie die Bundesländer. Sie schreiben Förderprogramme aus, um damit bestimmte politische oder wirtschaftliche Ziele zu verfolgen. Die Programme sollen neue Entwicklungen anstoßen oder Missstände beheben.*

Das Grundgesetz erlaubt es dem Bund, den Ländern und Gemeinden für besonders bedeutsame Investitionen Finanzhilfen zu gewähren, wenn an diesen ein erhebliches gesamtstaatliches Interesse besteht, die sie ohne die Zuwendung jedoch nicht angemessen erfüllen können.[17, 18] Fördermittel sollen also eigentlich eine Antwort auf eine Ausnahmesituation sein und keine Regelfinanzierung ersetzen. Die Kommunen haben daher auch keinen Anspruch auf diese Leistungen.[19]

Ein bekanntes Beispiel war der Stadtumbau Ost, mit dem die Bundesregierung von 2002 bis 2016 auf die demografische Schrumpfung vieler ostdeutscher Städte reagierte.[20] Insgesamt erhielten fast 500 Städte Unterstützung, leerstehende Häuser und Wohnungen abzureißen und die Innenstädte zu sanieren und zu beleben. 2017 ist das Programm im allgemeinen bundesweiten Förderprogramm Stadtumbau aufgegangen. Ein aktuelles Beispiel ist das Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen, mit dem die Bundesregierung 2015 beschlossen hat, einen Kommunalinvestitionsförderungsfonds einzurichten, über den der Bund den Ländern Finanzhilfen in Höhe von sieben Milliarden Euro zur Verfügung stellt.[21] Ein ganz spezifisches Ziel verfolgt der Digitalpakt Schule, mit dem der Bund 2018 die Absicht bekundet hat, deutschlandweit die Digitalisierung in Schulen voranzutreiben.[22]

Die Ausnahme wird zur Regel

Fördermittel sind heute ein wichtiges Finanzierungsinstrument der Kommunen und die Zahl der Förderprogramme nimmt stetig zu. Eine Abfrage der Förderdatenbank des Bundeswirtschaftsministeriums ergab insgesamt 2.515 Förderprogramme, darunter 909 für Kommunen (die nicht alle bundesweit gelten), von denen 75 die EU, 120 der Bund und 717 die Länder aufgelegt haben.**[23] Mit der Zahl an Förderprogrammen steigt auch die Abhängigkeit der Kommunen von diesen Zuweisungen. Im Jahr 2018 nutzten knapp neun von zehn Kommunen Fördermittel, um Projekte zu finanzieren. Der Anteil von Fördermitteln an der Finanzierung kommunaler Investitionen ist in den vergangenen Jahren zudem stetig gestiegen – von 19 Prozent im Jahr 2016 auf 27 Prozent 2018.[24] An dieser Situation dürfte sich so schnell auch nichts ändern. Und so geht die Mehrzahl der Kommunen davon aus, dass die Bedeutung der Förderprogramme auch künftig mindestens gleichbleiben oder weiter zunehmen wird.[25]

* Neben den Kommunen können – abhängig vom Förderprogramm – auch Unternehmen, Vereine, Zweckverbände oder Privatpersonen Fördermittel beantragen. Für sie gelten teilweise andere Anforderungen.[16]

** Stand 21.07.2020, wobei die Datenbank wegen einer Runderneuerung noch nicht wieder vollständig war.

Wie die Kommunen an Fördermittel kommen

Die Vergabe von Fördermitteln an die Kommunen erfolgt über die Bundesländer. Diese legen zahlreiche Programme selbst auf und können so auch regionalspezifische Schwerpunkte setzen. Auch die Finanzhilfen des Bundes gehen meist zunächst an die Länder, da die Kommunen verfassungsrechtlich den Bundesländern zugeordnet sind und eine direkte Förderung der Kommunen durch den Bund in der Regel nicht möglich ist. Bei Mitteln aus EU-Töpfen sieht es ähnlich aus. Der Bund verhandelt die nationale Gesamtstrategie mit der Europäischen Kommission.[27] Die Länder formulieren dann Förderrichtlinien, die den Vorgaben des Bundes oder der nationalen Gesamtstrategie gerecht werden und verteilen die Gelder an ihre Kommunen. Die Kommunen müssen dem Land gegenüber nachweisen, dass sie die Mittel korrekt verwenden, während das Land gegenüber dem Bund berichtspflichtig ist.

Die Kommunen müssen im Förderantrag belegen, dass sie förderberechtigt sind und dass bei ihnen auch ein Bedarf für die geförderte Maßnahme besteht. Die Förderrichtlinien geben neben Zuwendungszweck, Gegenstand der Förderung, Zuwendungsempfängern und Art und Umfang der Zuwendungen meist ebenfalls vor, wie die geförderten Maßnahmen umzusetzen sind. Die Kommunen müssen detaillierte Maßnahmen-, Zeit- und Kostenpläne vorlegen. Bei fast allen geförderten Projekten müssen die Kommunen einen finanziellen Eigenanteil leisten. Dessen Höhe variiert. Mindestens müssen die Kommunen zehn Prozent der Gesamtsumme beisteuern – in den meisten Fällen sogar deutlich mehr. Nur in Ausnahmefällen finanzieren Förderprogramme die Kosten in voller Höhe.

Warum ein finanzieller Eigenanteil?

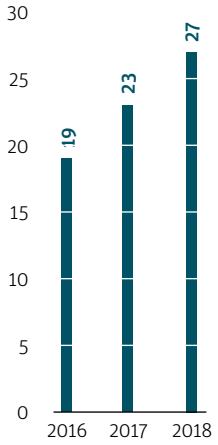
Der finanzielle Eigenanteil soll dazu dienen, den tatsächlichen Bedarf der antragstellenden Kommunen zu belegen. Dahinter steht das Kalkül, dass die Kommunen sich mit eigenen Haushaltsmitteln nur an Maßnahmen beteiligen, die sie auch für sinnvoll erachten. Daher sollen sie die Kosten etwa für eine neue Straße, die Sanierung des Kindergartens oder die Einrichtung eines zusätzlichen Integrationskurses für Geflüchtete mittragen. Auf diese Weise wollen die Fördermittelgeber Mitnahmeeffekte vermeiden, die auftreten würden, wenn Kommunen Fördermittel nur deshalb in Anspruch nehmen, weil sie verfügbar sind. Die Fördermittel sollen so zielgenau dahin fließen, wo sie benötigen werden.

Darüber hinaus soll die kommunale Kofinanzierung sicherstellen, dass die Kommunen effizient planen und wirtschaftlich arbeiten. Die Fördermittelgeber befürchten, dass die Kommunen Projekte größer planen als notwendig oder diese in einer unangemessen hohen Qualität ausführen, wenn sie dafür „nur“ Fördermittel und keine Eigenmittel ausgeben. Sind die Kommunen jedoch anteilig an allen Ausgaben beteiligt, liegt es auch in ihrem eigenen Interesse, die Gesamtkosten gering zu halten.[28]

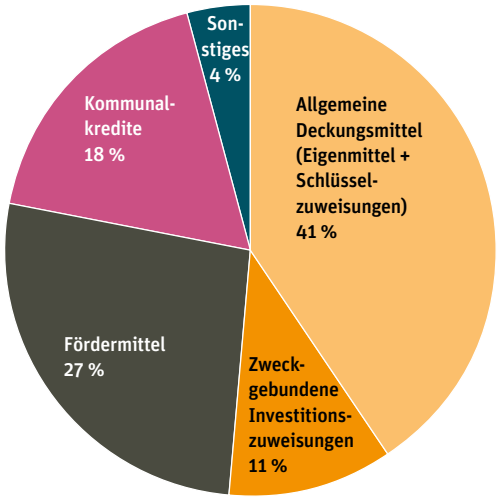
Soweit zumindest die Theorie – in der Praxis hat der Eigenanteil allerdings auch andere, teils unerwünschte Effekte. Diese diskutieren wir im folgenden Kapitel und zeigen auf, weshalb er mitunter sogar die gegenteilige Wirkung erzeugt und dafür sorgt, dass Fördermittel eben nicht in den Kommunen ankommen, die sie am dringendsten benötigen.

Kommunen hängen immer mehr am Fördertropf

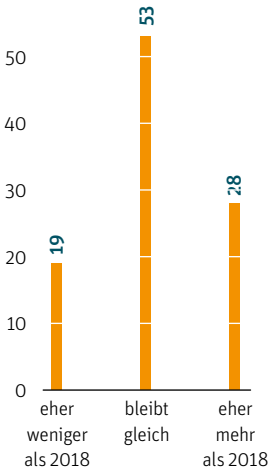
Fördermittel gewinnen als Finanzierungsinstrument für die Kommunen an Bedeutung. Machten sie 2016 noch weniger als ein Fünftel der investierten Mittel aus, betrug ihr Anteil 2018 bereits über ein Viertel. Nur wenige Kommunen erwarten, dass ihre Bedeutung im Haushaltsjahr 2019 abnehmen wird.



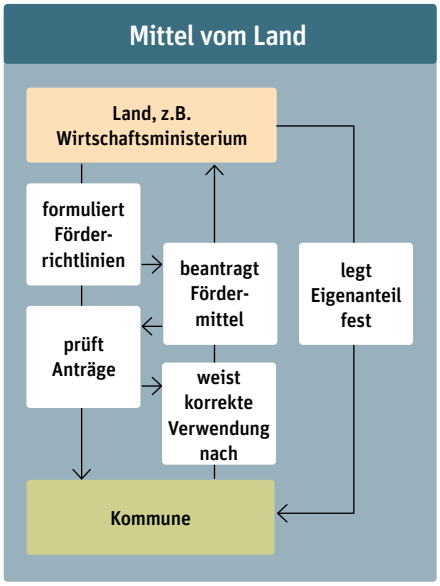
Anteil von Fördermitteln an allen Finanzierungsinstrumenten für kommunale Investitionen, in Prozent, 2016 bis 2018

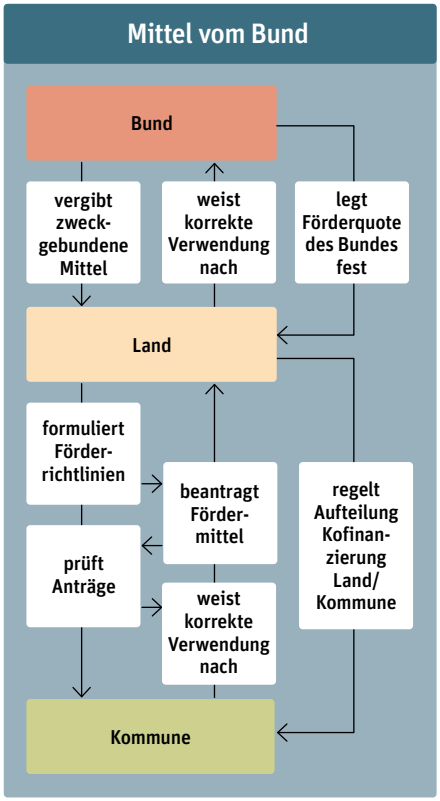


Anteil der Finanzierungselemente für kommunale Investitionen, in Prozent, 2018



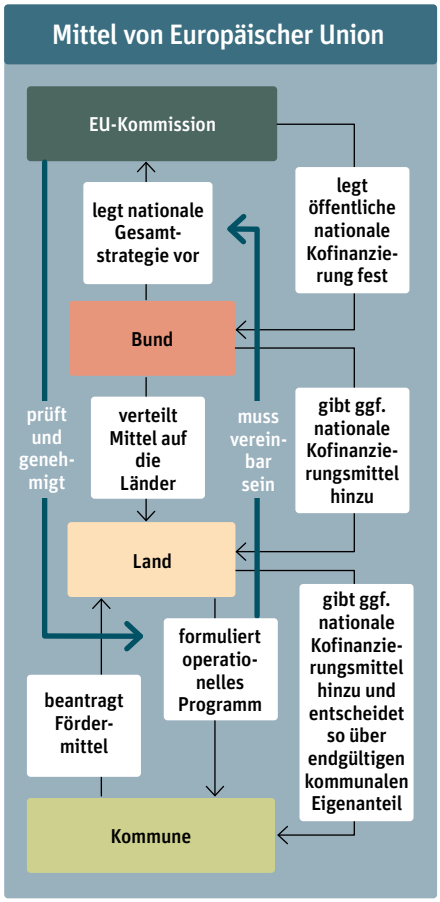
Erwartung der Kommunen, wie sich die Bedeutung von Fördermitteln für Investitionen 2019 verändern wird, in Prozent, 2018
(Datengrundlage: KfW-Kommunalpanel[26])





Wer die Förderbedingungen bestimmt

Je nachdem, welche politische Ebene ein Förderprogramm auflegt, sind unterschiedlich viele Akteure an der Ausgestaltung der Förderrichtlinien beteiligt. In der Regel entscheidet aber das Bundesland darüber, welchen finanziellen Eigenanteil die Kommunen zu leisten haben.



Vergabe von Fördermitteln durch Länder, Bund und Europäische Union
(Eigene Darstellung)

Städtebauförderung

Geldgeber	Bund, Länder
Antragsteller	Kommunen
Fördergegenstand	Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen
jährliche Gesamtfördersumme 2020	790 Millionen Euro
geförderte Maßnahmen 2018	2.353
Eigenanteil	in der Regel 33 Prozent
Sonderregelungen für finanzschwache Kommunen	ja

Innenstädte und Ortskerne bilden das Herz jeder Stadt und Gemeinde. Dort begegnen sich die Einwohner, gehen einkaufen, treffen sich auf einen Kaffee oder verbringen ihre Zeit beim Schaufensterbummel. Doch nicht in allen Städten und Gemeinden lädt das Zentrum zum Verweilen ein. Mancherorts prägen Leerstand oder Brachflächen das Bild und ehemals belebte Einkaufsstraßen fristen ein trostloses Dasein. Es kostet viel Geld, das Stadtbild zu verschönern und wieder attraktiver zu machen und nicht alle Kommunen können dies aus eigener Tasche bezahlen.

Abhilfe schafft seit 1971 die Städtebauförderung des Bundes. Das Programm ist finanziell gut ausgestattet. Der Bund stellt den Ländern 2020 rund 790 Millionen Euro zur Verfügung, um Städten und Gemeinden bei der nachhaltigen Entwicklung unter die Arme zu greifen.[29] Jedes Jahr einigen sich Bund und Länder dabei auf Schwerpunkte, Verteilung, Einsatz und Abrechnung der Fördermittel.[30] Innerhalb der Landesgrenzen können die Landesregierungen eigene Schwerpunkte in diesem Rahmen setzen. So stehen in

Sachsen zusammen mit der landeseigenen Stadtentwicklungsstrategie die Stärkung der Zentren und der Rückbau in ländlichen Gebieten im Mittelpunkt.[31] Bayern dagegen konzentriert sich auf städtebauliche Erneuerungsmaßnahmen, um etwa die Ortszentren zu stärken.[32]

Die Maßnahmen der Städtebauförderung teilten sich bis 2019 auf acht Programme auf, die nun aber in die drei Programme „Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Orts- und Stadtkerne“, „Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“ und „Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten“ aufgehen. Die politisch Verantwortlichen erhoffen sich davon künftig mehr Flexibilität und weniger Bürokratie.[33]

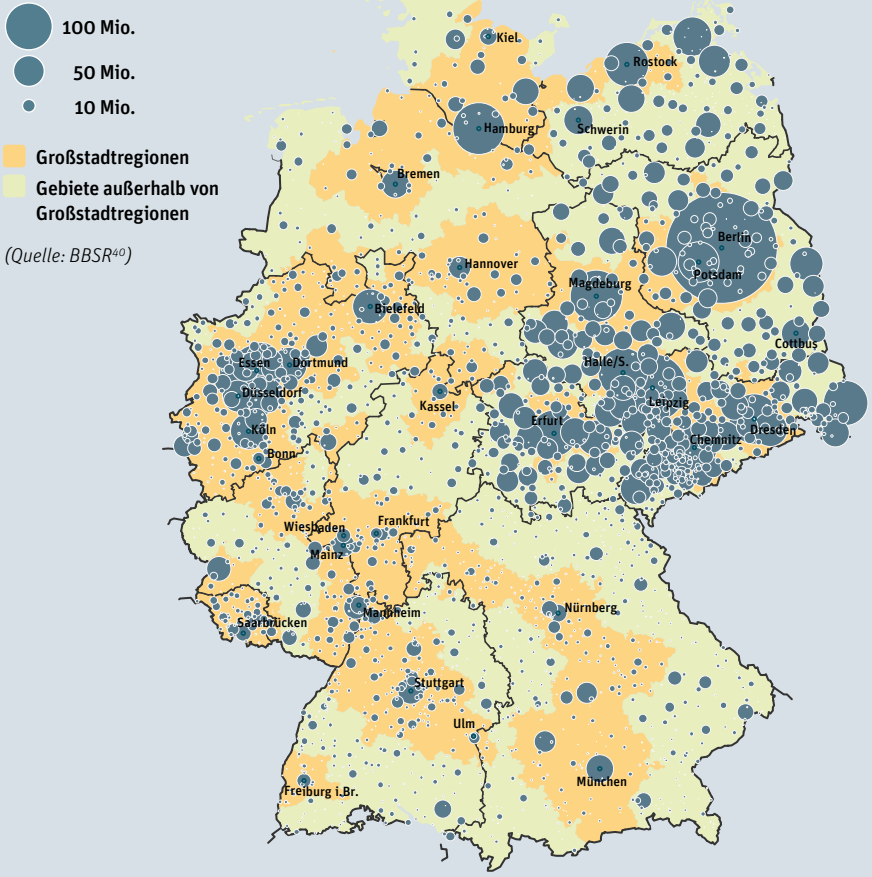
Der Bund beteiligt sich bei der Finanzierung der einzelnen Projekte in der Regel mit einem Drittel der förderfähigen Kosten. Die übrigen zwei Drittel müssen Länder und Gemeinden aufbringen. Wie diese sich die Kosten aufteilen, unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland. So beteiligen sich in Mecklenburg-Vorpommern Bund, Land und Gemeinde gleichermaßen an den Gesamtkosten.[34] Gemeinden in Baden-Württemberg müssen dagegen einen Eigenanteil von 40 Prozent leisten, das Land übernimmt die restlichen 26,7 Prozent.[35] Auch in Nordrhein-Westfalen beträgt der Eigenanteil in der Regel 40 Prozent, für Gemeinden in der Haushaltssicherung und/oder mit hoher Arbeitslosigkeit jedoch nur 30 Prozent und 50 Prozent für Gemeinden, die als finanzstark gelten und/oder eine geringe Arbeitslosenquote aufweisen.[36]

In allen Programmen der Städtebauförderung können Bund und Länder für finanzschwache Kommunen ab 2020 bei der Hälfte der gesamten Bundesmittel ihren Anteil auf je 45 Prozent erhöhen. Die Kommune muss dann nur noch 10 Prozent aus eigenen Mitteln aufbringen. Welche Kommunen diese Erleichterung in Anspruch nehmen können, definieren allerdings die Länder.[37] Sie ziehen dafür Indikatoren wie Haushaltssicherungspläne, die Höhe von Kassenkrediten oder den Anstieg der kommunalen Schulden zu Rate.[38]

Förderschwerpunkt im Osten

Welches Bundesland wie viel Geld aus den Fördertöpfen der Städtebauförderung erhält, folgt einem klaren Verteilschlüssel des Bundes. Besonders wichtig ist dabei die Einwohnerzahl, aber auch Indikatoren wie Bevölkerungsverlust, Arbeitslosenquote und der Anteil leerstehender Wohnungen. Seit der Wiedervereinigung haben besonders die ostdeutschen Bundesländer von den Finanzhilfen des Bundes profitiert. Wegen des erhöhten Bedarfs städtebaulicher Maßnahmen floss dorthin mehr Geld als in den Westen Deutschlands. Seit Mitte der 1990er Jahren nimmt diese Ungleichverteilung stetig ab, doch noch immer fließen pro Einwohner etwa doppelt so viele Mittel der Städtebauförderung nach Ostdeutschland.[39]

Bundesfinanzhilfen je Stadt/Gemeinde in noch nicht abgeschlossenen Maßnahmen, in Euro, bis einschließlich 2016



(Quelle: BBSR[40])

2 KRITIK AM FÖRDERSYSTEM

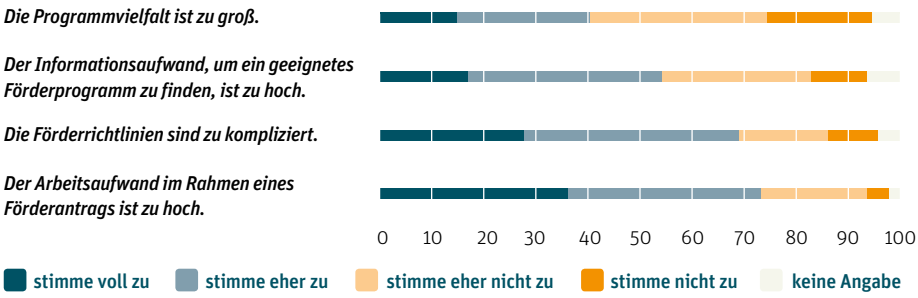
Allgemein kritisieren Vertreter von Kommunen und ihrer Spitzenverbände ebenso wie Experten für kommunale Finanzen, dass die Fördermittellandschaft unübersichtlich und die Vergabeverfahren zu aufwendig sind.[109] Das benachteiligt vor allem kleine und finanzschwächere Kommunen, deren Verwaltung es sich oft nicht leisten kann, Mitarbeiter zu beschäftigen, die sich ausschließlich mit Förderprogrammen auseinandersetzen und Anträge schreiben. Vertreter kleiner Gemeinden berichten sogar, dass sie von Förderprogrammen häufig erst im Nachhinein erfahren.[109]

Ein steiniger Weg zur Förderung

Ein großer Teil der kommunalen Vertreter, die das Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen 2018 im Rahmen einer Untersuchung zu Förderprogrammen für kommunale Investitionen in Sachsen befragt hat, empfindet die Förderlandschaft als zu unübersichtlich und die Förderrichtlinien als zu kompliziert. Den hohen Arbeitsaufwand, den ein Förderantrag bedeutet, können viele Kommunen nicht oder nur sehr eingeschränkt bewältigen.[27]

Die hohen bürokratischen Anforderungen machen es darüber hinaus sehr zeit- und personalaufwendig, Anträge formgerecht zu verfassen. [109] Die Förderrichtlinien fordern eine Vielzahl an Gutachten, Angeboten, Projektplänen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen. Vielen kleineren Kommunen fehlen hierzu die notwendigen Kapazitäten. Der Aufwand, einen Antrag zu stellen, stehe gerade bei kleineren Vorhaben oft in keinem Verhältnis zum Nutzen, den eine Förderung in Aussicht stellt.[109] Hinzu kommt das Risiko, Fördermittel zumindest teilweise zurückzahlen zu müssen, wenn die Kommunen die Auflagen, die mit den Fördermitteln einhergehen, nicht vollständig erfüllen können oder sie das Projekt nicht im veranschlagten Zeitraum realisieren. So kann etwa ein verspäteter Baubeginn einer neuen Kita oder eines Sportplatzes aufgrund des herrschenden Fachkräftemangels im Bausektor für die Kommunen teuer werden. Zumal Rückforderungen die Kommunen in der Regel erst dann erreichen, wenn sie das Geld bereits ausgegeben haben.[109] Daher kommt es vor, dass sich Kommunen gegen einen Fördermittelantrag entscheiden und ihre Vorhaben versuchen selbst zu stemmen oder sie vorläufig auf Eis legen.[42, 109]

Zustimmung von Vertretern sächsischer Kommunen zu verschiedenen Aussagen (n=94), in Prozent, 2018

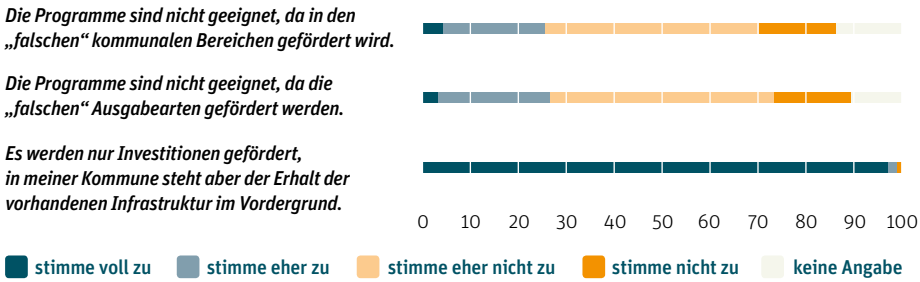


(Datengrundlage: Sydow, Julia (2018). Förderprogramme für kommunale Infrastrukturprojekte. Herausforderungen und Handlungsfelder am Beispiel des Freistaates Sachsen (KOMKIS Analyse Nr. 9). Leipzig: Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management.[41])

Zweckbindung auf Kosten der kommunalen Selbstverwaltung

Fördermittel sind in der Regel an einen klar definierten Förderzweck gebunden und schreiben den Fördermittelempfängern mitunter auch sehr genau vor, wie sie diesen umzusetzen haben. Sie ermöglichen es dem Fördermittelgeber, über die Zuweisungen Einfluss darauf zu nehmen, wie Kommunen ihre Aufgaben erfüllen. Diese „goldenen Zügel" bringen Kommunen dazu, insbesondere in den geförderten Bereichen zu investieren und die Projekte entsprechend den Vorgaben der höheren politischen Ebenen umzusetzen.[43] Da Kommunen Jahr für Jahr einen größeren Anteil ihrer Investitionen mit zweckgebundenen Fördermitteln bestreiten[44], büßen sie nach und nach Gestaltungsspielräume ein. Die Kritik von kommunaler Seite zielt oft darauf, dass der Autonomieverlust der Kommunen einer umfassenden kommunalen Selbstverwaltung widerspreche. So mancher Kommunalvertreter beschreibt die Situation als Förderkorsett, dass nicht nur vorgibt, wie die Fördermittel zu verwenden sind, sondern über den geforderten Eigenanteil auch beeinflusst, wofür die Kommunen ihr eigenes Geld ausgeben.[109] Das kann zur Folge haben, dass die Kommunen ihre Eigenmittel, die sie aus Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen erhalten, nicht optimal einsetzen: Etwa, wenn sie dringend notwendige Investitionsvorhaben zurückstellen, um mit

Zustimmung von Vertretern sächsischer Kommunen zu verschiedenen Aussagen (n=94), in Prozent, 2018



(Datengrundlage: Sydow, Julia (2018). Förderprogramme für kommunale Infrastrukturprojekte. Herausforderungen und Handlungsfelder am Beispiel des Freistaates Sachsen (KOMKIS Analyse Nr. 9). Leipzig: Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management.[46])

Am Bedarf vorbei gefördert?

Nicht immer können Kommunen mit den verfügbaren Fördermitteln die Maßnahmen finanzieren, für die bei ihnen vor Ort Bedarf besteht. Nahezu geschlossen stimmten die Vertreter sächsischer Kommunen, die das Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen 2018 befragt hat, der Aussage zu, dass Förderprogramme meist ausschließlich den Neubau unterstützen, obwohl sie dringend die vorhandene Infrastruktur auf Vordermann bringen müssten.[27]

dem gesparten Geld den Eigenanteil für ein Förderprogramm aufbringen zu können. Eine Gemeinde baut dann vielleicht einen neuen Kreisverkehr am Ortsrand, statt das Schulhaus zu sanieren. Oder sie baut eine neue Kita, weil es dafür Fördergelder gibt, statt die vorhandene aus eigenen Mitteln zu sanieren. Im schlimmsten Fall kann das Fördersystem so die Kommunen doppelt von ihren eigentlichen Prioritäten ablenken – wenn sie Maßnahmen umsetzen, die nicht ihre dringendsten sind, aber gefördert werden, und sie dafür auch noch Mittel von anderen wichtigen Maßnahmen abziehen, um den Eigenanteil zu finanzieren.[45]

Wer hat, dem wird gegeben

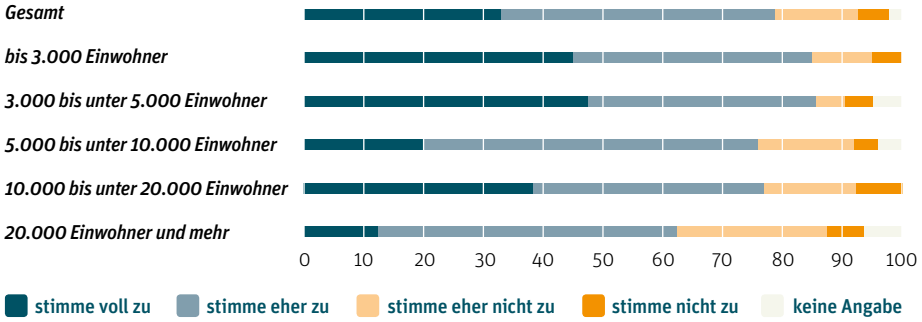
Ebenso wie die hohen bürokratischen Anforderungen bei der Antragstellung benachteiligt die Forderung eines finanziellen Eigenanteils finanzschwächere Kommunen gegenüber denjenigen Kommunen, die ohnehin über eine gute finanzielle Ausstattung verfügen. Für letztere stellt der geforderte Eigenanteil selten ein Hindernis dar, Fördermittel zu beantragen.[109] Manche von ihnen genießen überdies die Freiheit, wichtige Projekte auch ohne eine zweckgebundene Förderung zu realisieren, um den bürokratischen Aufwand zu vermeiden und nicht an die engen Vorgaben der Förderrichtlinien gebunden zu sein. Für viele finanzschwache Kommunen ist dies undenkbar. Klamme Kommunen, die ihre Pflichtaufgaben kaum bewältigen können und die unter Umständen hohe Schulden abzuzahlen haben, kann bereits ein geringer Anteil an den Gesamtkosten davon abhalten, einen Antrag auf Fördermittel überhaupt zu stellen.[109]

In den Jahren 2017/2018 unterlag rund jede fünfte deutsche Kommune der Kommunalaufsicht und arbeitete unter einem Haushaltssicherungskonzept.[47] Diese Kommunen müssen besondere Anstrengungen auf sich

Überfordert durch den Eigenanteil

Die überwiegende Mehrheit der sächsischen Kommunalvertreter, die das Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen 2018 befragt hat, stimmte der Aussage zu, dass der finanzielle Eigenanteil von Förderprogrammen zu hoch ist. Tendenziell fällt es Gemeinden mit weniger Einwohnern schwerer, die geforderten Mittel aufzubringen.[27]

Zustimmung von Vertretern sächsischer Kommunen zur Aussage „Der finanzielle Eigenanteil ist zu hoch" (n=94), in Prozent, 2018



(Datengrundlage: Sydow, Julia (2018). Förderprogramme für kommunale Infrastrukturprojekte. Herausforderungen und Handlungsfelder am Beispiel des Freistaates Sachsen (KOMKIS Analyse Nr. 9). Leipzig: Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management.[49])

nehmen, um an Fördermittel zu kommen. Sie müssen sich mitunter ihren besonderen Bedarf von der Kommunalaufsicht anerkennen lassen. Nur in Ausnahmefällen dürfen sie neue Kredite aufnehmen, um den Eigenanteil von Förderprogrammen zu finanzieren. Gerade für diejenigen Kommunen, die zusätzliche Mittel am dringendsten benötigen, ist es daher oft am schwierigsten, an die ersehnten Fördergelder zu gelangen.[48]

Viel hilft viel?

Können sich Kommunen die zur Verfügung stehenden Fördergelder nicht leisten, fehlt ihnen das Geld für wichtige Investitionen. Das ist mit ein Grund dafür, dass sich mittlerweile ein gigantischer kommunaler Investitionsrückstand aufgestaut hat. Straßen und Brücken verfallen ebenso wie Schulen und andere öffentliche Gebäude, Kitas fehlen und viele Kommunen müssten in die Wasserversorgung und den Brandschutz investieren.[50] Die Antwort von Bund, Ländern und EU erscheint nur auf den ersten Blick naheliegend: Mehr Geld für die Kommunen durch neue (möglichst zielgerichtete) Förderprogramme. Dabei ist den Fördermittelgebern durchaus bewusst, dass der finanzielle Eigenanteil für manche Kommunen eine größere Hürde darstellt als für andere. Manche Förderprogramme bieten besondere Konditionen für Gemeinden in strukturschwachen Regionen. So sah etwa die Förderrichtlinie der Städtebauförderung des Bundes (siehe Kasten, S. 10) bis 2019 vor, ein Achtel der Fördermittel mit einem geringeren Eigenanteil an klamme Kommunen zu geben, künftig ist dies sogar für die Hälfte der Mittel möglich.

Der Bund hat darüber hinaus im Jahr 2015 einen Investitionsfonds in Höhe von 3,5 Milliarden Euro ins Leben gerufen, der ausschließlich der Förderung finanzschwacher Kommunen dient.[51] Mit den Fördermitteln sollen die Kommunen in die allgemeine Infrastruktur und in die Bildungsinfrastruktur investieren. Die Förderquote des Bundes beträgt bis zu neunzig Prozent und den kommunalen Eigenanteil dürfen sogar die Länder übernehmen. Das Programm sollte ursprünglich bis 2018 laufen. Zu diesem Zeitpunkt war der Fördertopf jedoch noch üppig gefüllt, sodass der Bund die Laufzeit bis 2020 verlängerte. Ende 2019 hatten die Länder knapp über die Hälfte der Mittel für ihre Kommunen abgerufen.

Der Mittelabruf geht aus verschiedenen Gründen nur schleppend voran. Zunächst sind laufende Projekte in der Regel noch nicht vollständig abgerechnet. So manches Bauvorhaben verzögert sich wegen des Fachkräftemangels in der Baubranche. Gerade finanzschwachen Kommunen fehlt aber auch oft das qualifizierte Personal, um die komplexe Bürokratie zu bewältigen, die Fördermittel zu beantragen und dann die Projekte zügig umzusetzen.[109] Sie können darüber hinaus mitunter den geforderten Eigenanteil nicht aufbringen. Einzig das Land Thüringen entschied sich dazu, den Eigenanteil für seine Kommunen zu übernehmen – was vermutlich mit ein Grund dafür ist, dass in dem Bundesland die Abrufquote vergleichsweise hoch ausfällt.[53] Wenn Bund und Länder (und die EU) den Kommunen effektiv und zügig helfen wollen, ihre Investitionsrückstände abzubauen, dann kann die Lösung nicht darin bestehen, noch mehr Geld in das bestehende Fördersystem zu pumpen. Denn die komplizierten Antragsverfahren, die Zweckbindungen und die geforderten Eigenanteile führen schon heute dazu, dass vorhandene Fördermittel nicht abgerufen werden.[109] Das Fördersystem überfordert dabei gerade jene Kommunen, die am dringendsten auf Unterstützung angewiesen sind. Welche Alternativen es bereits zu der gängigen Praxis gibt und wie sie Kommunen künftig stärker entlasten könnten, wird im folgenden Kapitel diskutiert.

Geld bleibt liegen

Der Bund richtete 2015 zur Unterstützung finanzschwacher Kommunen den Kommunalinvestitionsförderungsfonds ein. Der Fördertopf war Ende 2019 noch fast bis zur Hälfte gefüllt. Neben Brandenburg und Thüringen hatten nur die reichen Bundesländer Baden-Württemberg und Hamburg über drei Viertel der ihnen zustehenden Mittel abgerufen. Länder mit besonders vielen klammen Kommunen wie Rheinland-Pfalz, Saarland und Hessen haben die Fördermittel nur zu rund einem Drittel angerührt, Mecklenburg-Vorpommern nur zu gut einem Fünftel.

Abrufquoten der Mittel aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds nach Bundesländern, in Prozent, Stand 31.12.2019
(Datengrundlage: Bundesministerium der Finanzen[52])

3 VIELFÄLTIGE ALTERNATIVEN

Bund und Ländern stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, um die Kommunen finanziell auszustatten. Neben Förderprogrammen sind dies vor allem die Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern, also der Einkommens- oder Umsatzsteuer, und der kommunale Finanzausgleich (s. Kapitel 1). Beides sind wichtige Instrumente, die jedoch nicht beliebig ausgereizt werden können.

Der Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer etwa wird länderweise bereichnet: Auf die Gemeinden entfallen 15 Prozent des Einkommensteueraufkommens im Bundesland, den Rest teilt sich das Land mit dem Bund. Vom Gemeindeanteil erhalten die einzelnen Kommunen wiederum einen Anteil entsprechend der Steuerleistung ihrer Bewohner. Um Gemeinden mit einer besonders finanzstarken Einwohnerschaft nicht zu sehr zu bevorteilen, fließen bei der Berechnung des Verteilungsschlüssels nur die auf die ersten 35.000 Euro der Jahreseinkommen entfallenden Steuerzahlungen ein. Dennoch bleiben die Unterschiede bei der Höhe der Auszahlungen zwischen den Gemeinden groß. Vor allem Speckgürtelgemeinden der großen Städte können sich über einen üppigen Geldsegen freuen, während strukturschwache ländliche Regionen meist das Nachsehen haben.[54] Allein in Nordrhein-Westfalen variierte 2017 der Gemeindeanteil zwischen 722 Euro je Einwohner in der nahe Köln und Leverkusen gelegenen Gemeinde Odenthal und 264 Euro im abgelegenen Kranenburg direkt an der niederländischen Grenze.[55] Zu den Unterschieden innerhalb der Länder kommen jene zwischen den Ländern: In Sachsen-Anhalt erhält der kommunale Kämmerer nicht mal die Hälfte von dem, was seine Kollegen im reichen Baden-Württemberg oder Bayern pro Einwohner zur Verfügung haben.

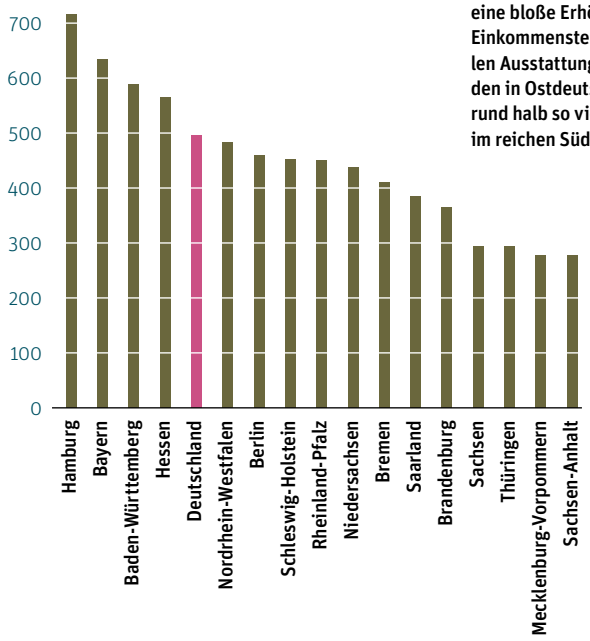
Von einer „Gießkannenmaßnahme“ wie der Erhöhung des Gemeindeanteils an den Gemeinschaftssteuern würden vor allem Gemeinden profitieren, die ohnehin finanziell gut ausgestattet sind. Die klammen Gemeinden hätten davon vergleichsweise wenig. Die Länder haben daher bereits Instrumente an der Hand, um die Unterschiede abzubauen, die sich aus den Steuereinnahmen der Kommunen ergeben.

Der kommunale Finanzausgleich dient dazu, die Unterschiede bei der finanziellen Ausstattung zwischen den Gemeinden wenigstens teilweise auszugleichen. Hierzu berechnen die Länder auf Grundlage der Einwohnerzahl den Bedarf aller Kommunen. Nimmt eine Kommune weniger Steuern ein, als sie benötigt, gleicht das Land über den kommunalen Finanzausgleich die Lücke anteilig aus. Brandenburg etwa überweist seinen Kommunen 75 Prozent der Differenz.[57]

Die Ausstattung der Kommunen ist für Bund und Länder durchaus eine Gratwanderung. Auf der einen Seite sind die Länder dazu verpflichtet, ihre Kommunen finanziell in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben zu erfüllen.[58] Das Grundgesetz gibt außerdem das Ziel bundesweiter gleichwertiger Lebensverhältnisse vor: der Bund darf dann eingreifen,

Ungleiche Ausschüttung

Die anteilige Auszahlung von Gemeinschaftssteuern wie der Einkommensteuer an die Kommunen begünstigt Gemeinden mit einer finanzstarken Einwohnerschaft. Zwar soll ein Verteilungsschlüssel allzu große Unterschiede verhindern, dennoch würde eine bloße Erhöhung des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer die Unterschiede in der finanziellen Ausstattung der Gemeinden verfestigen. Gemeinden in Ostdeutschland erhielten 2018 im Schnitt nur rund halb so viel Geld je Einwohner wie Gemeinden im reichen Süden der Republik.



Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nach Bundesländern, in Euro je Einwohner, 2018
(Datengrundlage: Statistisches Bundesamt[56])

wenn Länder und Kommunen nicht mehr in der Lage sind, diese in ausreichender Weise zu gewährleisten.[59] Auf der anderen Seite dürfen Bund und Länder aber auch keine „Gleichmacherei“ betreiben und Unterschiede in den kommunalen Haushalten durch die Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich komplett aufheben. Kommunen, die gut haushalten und geschickt investieren, sollen davon auch etwas haben. Das Recht auf Selbstverwaltung der Kommunen zeigt sich auch in der Selbstverantwortung für die eigene finanzielle Lage. Dies bedeutet aber nicht, dass finanzschwache Kommunen ihre Misere allein verschulden. Vielmehr gibt es auch strukturelle Gründe, etwa bei den Förderprogrammen, die klammen Kommunen das Leben schwer machen.

Wie gezeigt, spielen auch Fördermittel eine wichtige Rolle in den kommunalen Haushalten. Wie viele Mittel eine Gemeinde bekommt, sollte sich im Idealfall an ihrem Bedarf orientieren. Letzterer soll sich, wie bereits diskutiert, an der Bereitschaft der Kommune zeigen, auch eigene finanzielle Mittel für ein Vorhaben aufzubringen – den sogenannten Eigenanteil. Dieser erschwert es aber gerade armen Kommunen, an die begehrte Förderung zu kommen.[60] Deshalb stellen wir im Folgenden einige Alternativen vor. Diese lassen sich grob danach sortieren, ob sie den Eigenanteil grundsätzlich beibehalten, die Antragsteller ihn aber auch ohne eigenes Geld erbringen können, oder ob der Bedarf der Kommunen auf andere Weise ermittelt wird.

Welche Tücken die finanzielle Ausstattung der Kommunen birgt

Bund und Ländern stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, um die Kommunen finanziell auszustatten. Während Steuereinnahmen für eine finanzielle Grundausstattung sorgen, soll der kommunale Finanzausgleich die Unterschiede zwischen den Gemeinden verringern. Förderprogramme sollen darüber hinaus Mittel für spezifische Bedürfnisse der Kommunen bereitstellen. Sie bevorteilen jedoch häufig Kommunen, die ohnehin finanziell gut aufgestellt sind.

Die wichtigsten Instrumente von Bund und Ländern zur Finanzierung der Kommunen
(Eigene Darstellung)

Instrumente zur Förderung des ländlichen Raums

ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums	
Geldgeber	EU
Antragsteller	Bürger und Kommunen, Unternehmen, Vereine und Initiativen
Fördergegenstand	wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung in ländlichen Gebieten
Gesamtfördersumme 2014 bis 2020	8,3 Milliarden Euro von der EU, kofinanziert durch 4,7 Milliarden Euro aus nationalen Mitteln
laufende Förderfälle 2019/2020	> 400.000
Eigenanteil	abhängig von ELER-Entwicklungsprogrammen der Länder
Sonderregelungen für finanzschwache Kommunen	abhängig von ELER-Entwicklungsprogrammen der Länder

In Deutschland zählt knapp die Hälfte aller Kreise zum ländlichen Raum. Einige dieser Regionen stehen vor großen Herausforderungen. Sie drohen in eine Abwärtsspirale aus schrumpfender Bevölkerung und wegbrechender Versorgung zu geraten. Der Bund und die EU unterstützen den ländlichen Raum durch Förderprogramme, die Landwirte ebenso wie Gemeinden fit für die Zukunft machen sollen.

In Deutschland fördern Bund und Länder seit 1973 über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und Küstenschutz“ (GAK) die Zukunftsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit ländlicher Regionen (und den Küstenschutz).[63] Die Gesamtmittel der GAK belaufen sich auf rund 1,5 Milliarden Euro pro Jahr. Alle vier Jahre einigen sich Bund und Länder im gemeinsamen Rahmenplan auf die Förderschwerpunkte und die Höhe der Förderungen.[64] Der Bund beteiligt sich an den GAK-Mitteln zur Förderung der Agrar-

GAK: Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz	
Geldgeber	Bund, Länder
Antragsteller	Unternehmen, Vereine, Kommunen, Einzelpersonen
Fördergegenstand	Land- und Forstwirtschaft, Küstenschutz und ländliche Entwicklung
jährliche Gesamtfördersumme	1,5 Milliarden Euro (inklusive Ländermittel)
laufende Förderfälle 2018	> 350.000
Eigenanteil	Land und Empfänger teilen sich 40% im Bereich Agrarstruktur, 30% im Bereich Küstenschutz
Sonderregelungen für finanzschwache Kommunen	ja

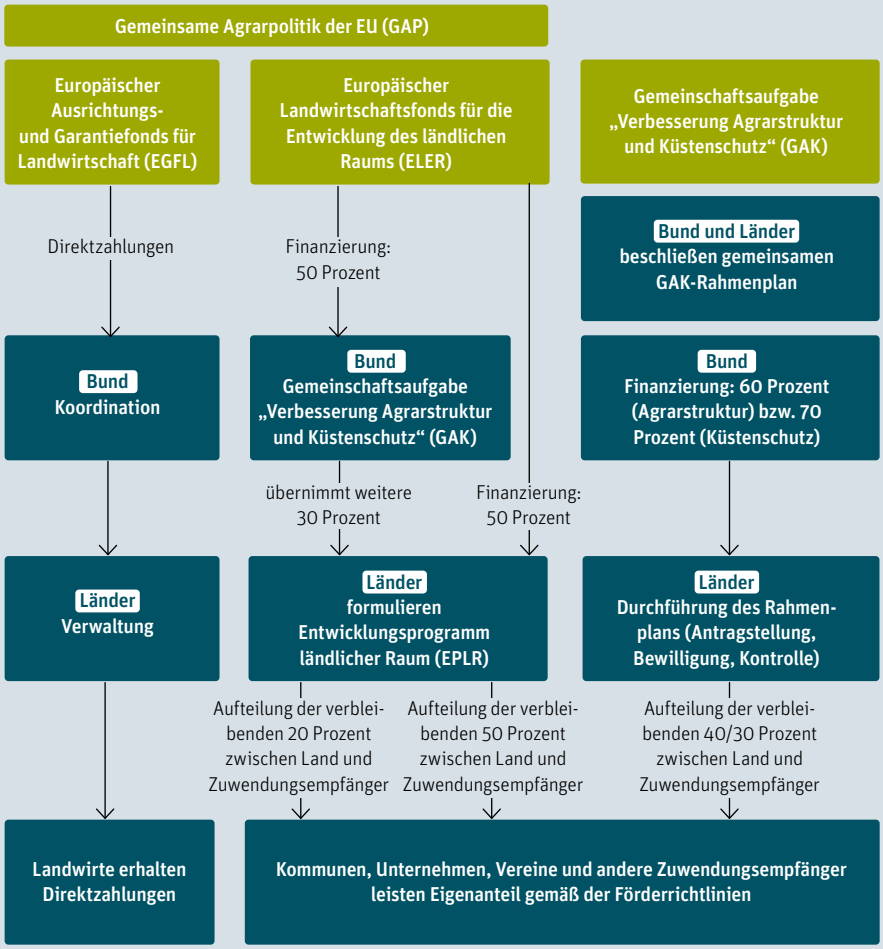
struktur mit 60 Prozent und an Mitteln, die der Förderung des Küstenschutzes dienen, zu 70 Prozent. Für finanzschwache Kommunen kann der Bund die Förderquote auf bis zu 80 Prozent erhöhen. Die Zuwendungsempfänger müssen je nach Maßnahme einen Eigenanteil leisten. Die Differenz zwischen Eigenanteil und Bundesmitteln tragen die Länder.[65]

Die EU bündelt ihre Anstrengungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Die GAP umfasst zwei große Fördertöpfe: den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Während der EGFL vor allem Direktzahlungen an Landwirte tätigt, kofinanziert der ELER bundesweit Projekte im ländlichen Raum. Beide Programme fördern landwirtschaftliche Betriebe, vor allem ELER unterstützt aber auch Kommunen in den Bereichen der sozialen Eingliederung, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung ländlicher Räume.[66] In der Förderperiode 2021 bis 2027 sieht die GAP EU-weit rund 79 Milliarden Euro für die Entwicklung des ländlichen Raums vor. Nach Deutschland fließen davon knapp eine Milliarde Euro pro Jahr.[67]

Im Rahmen der GAP greifen ELER und GAK vielfach ineinander. GAK-Fördermittel dienen dann als öffentliche nationale Kofinanzierung für Projekte, die die EU aus dem ELER fördert. Der ELER sieht in der Regel eine Förderquote von 50 Prozent vor. Der Bund gibt aus GAK-Mitteln weitere 30 Prozent dazu. Die Länder entscheiden über die Aufteilung der verbleibenden 20 Prozent zwischen Land und Kommune.[68]

Viele Akteure für den ländlichen Raum

Im ländlichen Raum können Kommunen und private Zuwendungsempfänger auf verschiedene Fördertöpfe der EU und des Bundes zugreifen. Fördermittel der EU sind dabei häufig mit nationalen Mitteln verknüpft. Die Länder entscheiden in ihren Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum (EPLR) über die Verteilung der Mittel.



(Eigene Darstellung basierend auf Rechnungshof Baden-Württemberg[69])

A Eigenanteil erbringen – trotz klammer Kassen

Der Eigenanteil soll sicherstellen, dass die Empfänger von Fördermitteln tatsächlich Bedarf an der geförderten Maßnahme haben und diese auch effizient umsetzen. Dazu muss er nicht zwingend finanzieller Art sein und kann unter Umständen auch durch andere lokale Akteure gestellt werden.

Antragsteller erbringen den Eigenanteil auf nicht-finanzielle Art

Können Fördermittelempfänger den geforderten finanziellen Eigenanteil nicht aufbringen, dann leisten sie ihn eben durch entsprechende Arbeits- oder Sachleistungen. Diese Idee ist nicht neu und einige Förderrichtlinien lassen dies in einem gewissen Rahmen bereits zu. Dazu gehören etwa die Programme des Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI). Doch nicht alle Bundesländer geben diese Möglichkeit an ihre Kommunen weiter – sie sind dazu nicht verpflichtet.

Grundsätzlich erlauben es die ESI-Richtlinien, dass Fördermittelempfänger den Eigenanteil teilweise durch Personal- und Sachleistungen erbringen. Das können neben Arbeitsleistungen die Bereitstellung von Waren, Dienstleistungen, Grundstücken oder Immobilien sein. Wenn etwa Vereine eine Förderung für die Renovierung ihres Vereinsheims beantragen, können Vereinsmitglieder die Malerarbeiten selbst ausführen und diese zu einem festen Stundensatz abrechnen und dann als Eigenmittel verbuchen.

Für Kommunen bedeutet die exakte Abrechnung aller Arbeits- und Sachleistungen wie Büromaterialien oder anfallender Miet-, Heiz- und Stromkosten einen hohen bürokratischen Aufwand. Dieser überwiegt unter Umständen den Vorteil, den sie von der Abrechnung haben.[109] Hier könnte eine pauschalierte Abrechnung den Aufwand verringern. Die Antragsteller müssten ihre voraussichtlichen Aufwendungen einmal begründen und könnten diese dann in marktüblicher Höhe anrechnen. Für die Förderperiode 2021-2027 plant die Europäische Kommission, die Möglichkeiten pauschaler Abrechnungen auszubauen.[61, 62] Ob finanzschwache Kommunen davon profitieren, wird sich in der Praxis zeigen müssen.

Gerade für finanzschwache Kommunen ließen sich die Möglichkeiten, den geforderten Eigenanteil durch Arbeits- oder Sachleistungen zu erbringen, noch vereinfachen und ausbauen. Nicht zuletzt wäre es auch denkbar, die Kosten, die durch die Antragstellung entstanden sind, (rückwirkend) als Eigenanteil anzurechnen. Denn indem Kommunen den Aufwand auf sich nehmen, einen Antrag auf Fördermittel zu stellen, zeigen sie, dass sie Bedarf für die Förderung haben. Sie tragen auch das Risiko, den Antrag umsonst gestellt zu haben, wenn dieser nicht bewilligt wird.

Die Kommune zahlt den Eigenanteil nicht (komplett) selbst

Schon heute setzen sich manche Fördergelder, die bei den Kommunen ankommen, aus Mitteln verschiedener Geldgeber zusammen. Zum Beispiel übernimmt die Europäische Union bei Projekten, die sie mit dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) fördert, die Hälfte der förderfähigen Ausgaben. Der Bund schießt 30 Prozent aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) dazu. Das Land muss gemeinsam mit der Kommune die verbleibenden 20 Prozent aufbringen (siehe Kasten, S. 17). So entscheidet meist das Land darüber, welchen Eigenanteil die Kommunen am Ende aufbringen müssen.

Wenn das Land seine Kommunen unterstützt

Manche Bundesländer übernehmen für finanzschwache Kommunen einen Teil des finanziellen Eigenanteils. In Mecklenburg-Vorpommern etwa vergibt das Ministerium für Inneres und Europa über das Landesförderinstitut (LFI) kommunale Kofinanzierungshilfen für Infrastrukturprojekte.[70] Das Ministerium verspricht eine vollständige Passfähigkeit zu allen in Mecklenburg-Vorpommern gültigen Förderrichtlinien der EU, des Bundes und der Landesregierung. Die Kofinanzierungshilfe erlaubt es finanzschwachen Kommunen, den Eigenanteil anderer Förderprogramme auf bis zu zehn Prozent zu reduzieren.[71] Im Jahr 2018 hat das LFI auf diese Weise zehn Projekte mit insgesamt rund zwei Millionen Euro unterstützt.[72]

Schleswig-Holstein hat einen Kommunalen Investitionsfonds (KIF) eingerichtet, der 2020 ein Volumen von 70 Millionen Euro hatte. Hieraus fördert das Land durch zinsgünstige Darlehen und Zuweisungen kommunale Infrastrukturprojekte. Dazu zählt neben der direkten Förderung auch der kommunale Eigenanteil an Projekten, die der Bund über die Städtebauförderung unterstützt (siehe Kasten, S. 10). Kommunen können bis zu 70 Prozent des Eigenanteils aus dem KIF finanzieren.[73]

Für manche Gemeinden ist allerdings auch der verbleibende Eigenanteil noch zu hoch.[109] Gerade hoch verschuldeten Gemeinden, die sich in der Haushaltssicherung befinden, fehlen häufig die notwendigen Eigenmittel. Und sie dürfen sich in der Regel das Geld für den Eigenanteil auch nicht leihen – also Kredite aufnehmen. Damit sie etwa dringend benötigte Infrastrukturprojekte stemmen könnten, müsste die Kofinanzierungshilfe schon den gesamten Eigenanteil übernehmen.

Programm „Engagierte Stadt“

Geldgeber	Stiftungen, BMFSFJ
Antragsteller	gemeinnützige Organisationen
Fördergegenstand	bürgerschaftliches Engagement
Gesamtfördersumme	5 Millionen Euro
Geförderte Kommunen	50
Eigenanteil	nicht spezifiziert
Sonderregelungen für finanzschwache Kommunen	nein

Neben EU, Bund und Ländern vergeben auch zahlreiche Stiftungen Fördergelder. Diese haben sich einem bestimmten Stiftungszweck verschrieben. Viele Stiftungen verstehen sich etwa als „Wohltäter“ im sozialen oder kulturellen Bereich oder wollen gesellschaftliche Veränderungen vorantreiben. Ihre Fördermittel sollen in der Regel nicht die Löcher in klammen kommunalen Kassen stopfen, sondern vielmehr die öffentlichen Mittel ergänzen und Anreize setzen.[74]

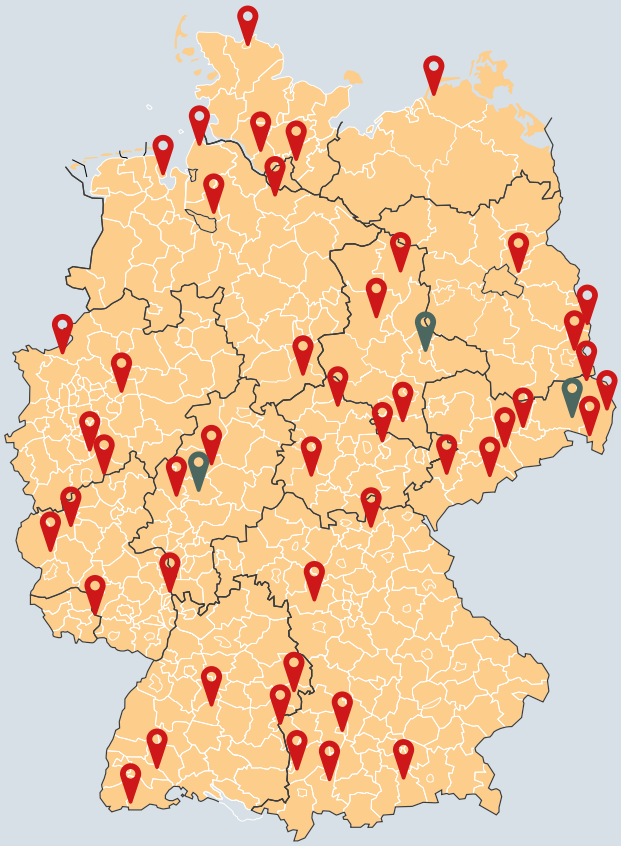
Für das Programm „Engagierte Stadt“ hat sich das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit zahlreichen Stiftungen* zusammengetan, um mit mehr als fünf Millionen Euro bürgerschaftliches Engagement zu fördern. Einen Antrag stellen können nur gemeinnützige Organisationen, die sich für Themen wie Bürgerbeteiligung, Integration von Geflüchteten oder Quartiersentwicklung einsetzen. Sie müssen dabei mit einer Kommune oder einem Unternehmen zusammenarbeiten. Die Förderer wollen auf diese Weise die Zusammenarbeit vor Ort stärken und bürgerschaftliches Engagement langfristig strukturell verankern. Die Organisation, die den Förderantrag stellt, muss einen Eigenanteil nachweisen, über dessen Höhe im Einzelfall entschieden wird. Er kann sowohl finanziell als auch durch Personal- und Sachleistungen erbracht werden.[75]

In der ersten Phase des Programms 2015 wählte eine Jury gemeinnützige Organisationen in 50 Städten und Gemeinden mit bis zu 100.000 Einwohnern aus, die eine Engagementstrategie für ihren Ort erarbeiten sollten. Die beteiligten Stiftungen berieten sie dabei und unterstützten sie auch finanziell.[76] In diesem Prozess entstanden vielfältige Vorhaben. Die Stadt Görlitz etwa kümmert sich besonders um die Familien in ihrer Stadt, hat aber auch eine digitale Engagement-Plattform entwickelt. In Memmingen steht dagegen die Betreuung und Integration von Geflüchteten im Mittelpunkt der ehrenamtlichen Arbeit.[77]

In der zweiten Phase des Programms 2018 konnten sich die bereits ausgewählten „Engagierten Städte“ um eine erneute Förderung zur Fortsetzung und Weiterentwicklung ihrer bereits angestoßenen Projekte bewerben. 2020 startet das Projekt in die dritte Phase. Dabei soll das Netzwerk der engagierten Städte und Gemeinden auf 100 ausgeweitet werden.[78]

Wo Stiftungen die Engagementstrukturen fördern

Seit 2015 fördern das Bundesfamilienministerium und verschiedene Stiftungen das bürgerschaftliche Engagement in 50 Städten in ganz Deutschland. Sie unterstützen gemeinnützige Organisationen, Kommunalvertreter und lokale Unternehmen dabei, Netzwerke zu bilden und langfristig zu kooperieren. Neben finanziellen Hilfen gibt es auch Beratungsangebote. 2020 sollen weitere 50 Orte hinzukommen.



(Quelle: Engagierte Stadt[79])

* Projektphase 1: Bertelsmann Stiftung, BMW Stiftung Herbert Quandt, Generali Zukunftsfonds, Herbert Quandt Stiftung, Körber-Stiftung, Robert Bosch Stiftung; Projektphase 2: Bethe Stiftung, Bertelsmann Stiftung, Breuninger Stiftung, Joachim Herz Stiftung, Körber-Stiftung, Robert Bosch Stiftung.

Eine Kofinanzierungshilfe zu beantragen, erhöht aber den ohnehin beträchtlichen Verwaltungsaufwand. Die Kommunen müssen nicht nur beim fördernden Ministerium die eigentliche Förderung beantragen, sondern außerdem parallel die Kofinanzierungshilfe bei der zuständigen Stelle. Bei klammen Kommunen mangelt es aber häufig nicht nur an Geld, sondern auch an Personal, um diesen Aufwand zu bewältigen.[109]

Unterstützung durch private Institutionen

Kommunen können sich darüber hinaus um dritte Geldgeber bemühen, die sie dabei unterstützen, den Eigenanteil aufzutreiben. Das können etwa Stiftungen, Bürgerinitiativen oder Regionalmarketings- und Energieagenturen sein.[80] Spenden und Sponsoring durch gemeinnützige Organisationen, aber auch Unternehmen, Banken und Versicherungen stellen eine weitere Finanzierungsmöglichkeit dar. Viele Förderrichtlinien schließen die Finanzierung des kommunalen Eigenanteils durch Dritte allerdings aus oder schränken sie ein. So sieht etwa das Bundesprogramm „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur“ die Anerkennung von Mitteln unbeteiligter Dritter wie unabhängigen Stiftungen oder Spendern vor – allerdings nur bis zu einem Eigenanteil von zehn Prozent der förderfähigen Kosten, der in jedem Fall von der Kommune aufzubringen ist.[81]

Wenn lokale Akteure über die Vergabe von Fördermitteln entscheiden

Üblicherweise beantragen Gemeinden oder private Projektträger Fördermittel bei dem für das Förderprogramm verantwortlichen Landesministerium. Da dieses meist weit entfernt von der Gemeinde sitzt, über deren Förderung es entscheidet, muss diese ihren Bedarf durch einen umfangreichen Förderantrag und eine finanzielle Beteiligung an den Projektkosten nachweisen. Die Förder-

LEADER

Geldgeber	EU, Bund, Länder
Antragsteller	private und öffentliche Organisationen, Privatpersonen
Fördergegenstand	Entwicklung ländlicher Räume
jährliche Gesamtfördersumme 2014 bis 2020 / Gesamtbudget einer Region 2014 bis 2020	288 Millionen Euro / 1,5 bis 3 Millionen Euro*
geförderte Regionen 2014 bis 2020	321
Eigenanteil	abhängig von lokalen Aktionsgruppen und Regelungen der Bundesländer
Sonderregelungen für finanzschwache Kommunen?	nein

Bei LEADER (oder *Liaison Entre Actions pour le Développement de l'Economie Rurale*) handelt es sich um einen besonderen Ansatz, Fördermittel zu verteilen. Gemäß dem Bottom-up-Prinzip liegt die Verantwortung für die Verteilung der Gelder in erster Linie bei den Menschen vor Ort. Auf diese Weise sollen die Fördermittel dort ankommen, wo sie benötigt werden und in Projekte fließen, die bestmöglich den spezifischen Bedürfnissen und Herausforderungen in den Kommunen begegnen. Die geförderten Maßnahmen sollen vor allem die Grundversorgung verbessern, soziale Einrichtungen stärken sowie den Naturschutz, regionale Produkte und den Tourismus in ländlichen Regionen fördern.[82]

* In Brandenburg und Sachsen sind die Regionalbudgets höher, da mehr ELER-Mittel in das Programm fließen. Hier können die Budgets bis zu 30 Millionen Euro betragen.

Die LEADER-Mittel stammen aus dem EU-Fördertopf ELER (siehe Kasten, S. 17). In der Förderperiode 2014-2020 sind deutschlandweit im Schnitt zwölf Prozent der gesamten ELER-Mittel für LEADER vorgesehen und damit rund eine Milliarde Euro. Die Bedeutung von LEADER schwankt aber je nach Bundesland: So fließen in Sachsen rund 40 Prozent der ELER-Mittel in das LEADER-Programm, in Bayern oder Thüringen sind es nur etwa sechs Prozent.[83]

Zu Beginn des Förderprozesses entwickeln lokale Aktionsgruppen (LAG) aus Bürgern, Vertretern von Kommunalpolitik und Verwaltung, ortsansässigen Unternehmen und sozialen Trägern ein regionales Entwicklungskonzept für ihre Region und bewerben sich damit beim zuständigen Landesministerium. Auf diese Weise können die lokalen Vertreter selbst passende Förderrichtlinien für ihre Region formulieren. Ein Regionalmanager unterstützt sie dabei. Dieser berät später auch mögliche Antragsteller, vermittelt zwischen allen Beteiligten und repräsentiert die LEADER-Region nach außen.

Ist der Antrag erfolgreich, erhält die LEADER-Region ein Budget in einer Höhe von jährlich bis zu drei Millionen Euro. Bund und Länder räumen den LAG viele Freiräume bei der Verwendung der Mittel ein. Es gibt aber Unterschiede zwischen den Ländern. So können etwa die niedersächsischen LAG ihr Gesamtbudget über die ganze siebenjährige Förderperiode verteilt einsetzen, während die LAG in Thüringen ihre Mittel jährlich vergeben müssen. Die Länder setzen darüber hinaus unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte, die die LAG bei der Formulierung der Entwicklungskonzepte berücksichtigen müssen. Die Mitglieder der LAG wählen ein Gremium, das – entsprechend dem regionalen Entwicklungskonzept – darüber entscheidet, welche Projekte Förderung aus dem regionalen LEADER-Budget erhalten.[84]

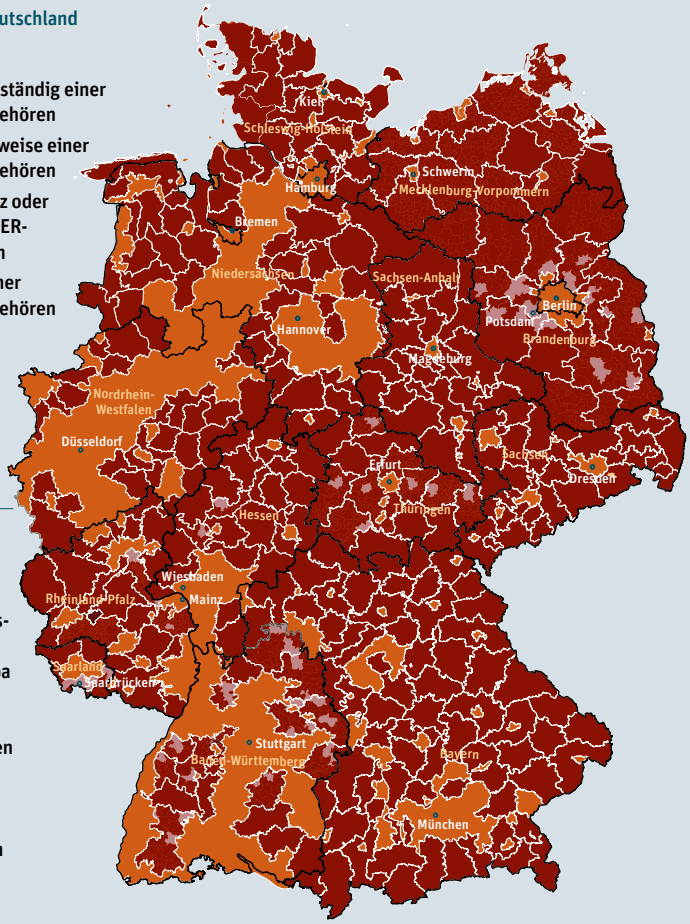
Kommunen können sowohl Teil der LAG sein, also Teil des Entscheidungsgremiums, sie können sich aber auch auf Fördergelder bewerben. Kommunale Vertreter dürfen (ebenso wie Vertreter anderer Akteure) in den Gremien niemals die Mehrheit stellen. Die beteiligten Vertreter öffentlicher und privater Institutionen müssen also stets zusammenarbeiten, Kompromisse finden und sich gegenseitig unterstützen.

Die Aktionsgruppen legen im regionalen Entwicklungskonzept die Höhe des finanziellen Eigenanteils der Projektträger fest. Die Fördersätze können bis zu 80 Prozent betragen. Manche Regionen fördern alle Projekte mit dem gleichen Satz, etwa die LEADER-Region Niederrhein in Nordrhein-Westfalen: Unabhängig vom Projektträger erhalten alle geförderten Projekte eine Förderung von 65 Prozent.[85] Die sächsische LAG Zwönitztal-Greifensteine legt dagegen für ihre verschiedenen Förderziele jeweils spezifische Förderquoten fest.[86] Mancherorts können Antragsteller den Eigenanteil auch durch Personal- und Sachkosten leisten, während andere LEADER-Regionen nur finanzielle Mittel als Eigenanteil gelten lassen.

LEADER-Regionen in Deutschland 2014–2020

- **Gemeinden, die vollständig einer LEADER-Region angehören**
- **Gemeinden, die teilweise einer LEADER-Region angehören**
- **Gemeinden, die ganz oder teilweise zwei LEADER-Regionen angehören**
- **Gemeinden, die keiner LEADER-Region angehören**

(Quelle: Netzwerk ländlicher Raum[87])



Ein vielgenutzter Ansatz

Heute gehören fast alle Gemeinden in ländlichen Räumen zu einer LEADER-Region. Bundesweit gibt es 321 solcher Regionen, in ganz Europa sind es sogar rund 2.600. In diesen Regionen entscheiden Gruppen von lokalen Akteuren, in welche Projekte die Mittel aus den Budgets fließen, die die EU ihnen zur Verfügung stellt.

programme könnten diesen Aufwand verringern, wenn sie die Vergabe der Fördermittel in die Hände von lokalen Akteuren wie Vertretern der lokalen Politik und Verwaltung, von Verbänden, Unternehmen oder sozialen Trägern geben, die aufgrund ihrer täglichen Arbeit mit den Bedürfnissen vor Ort vertraut sind. Unter Umständen wäre ein finanzieller Eigenanteil dann überflüssig. Oder die lokalen Akteure unterstützen die Antragsteller dabei, die notwendigen Mittel aufzutreiben, wenn sie für deren Projekt einen dringenden Bedarf sehen.

Ein klassisches Beispiel für die regionale Vergabe von Fördermitteln ist der LEADER-Ansatz (siehe Kasten, S. 20). Mittlerweile sehen aber auch weitere Fördertöpfe einen Teil ihres Budgets für eine solche Bottom-up-Förderung vor, darunter die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK). Diese Regionalbudgets kommen jedoch nicht ohne einen Eigenanteil der Fördermittelempfänger aus. Bei dem Angebot der GAK ist sogar ein doppelter Eigenanteil zu leisten: Die Höhe eines Regionalbudgets beträgt jährlich bis zu 200.000 Euro einschließlich eines Eigenanteils des sogenannten Erstempfängers in Höhe von zehn Prozent. Erstempfänger können Gemeinden, Gemeindeverbände oder Zusammenschlüsse von Gemeinden mit anderen regionalen Akteuren sein, die bereits über ein regionales Entwicklungskonzept verfügen.* Ein Gremium aus Vertretern regionaler Akteuren teilt die Mittel auf die Letztempfänger auf. Gefördert werden Kleinprojekte mit einer förderfähigen Gesamtsumme von maximal 20.000 Euro. Der Eigenanteil der Projektträger beträgt zwanzig Prozent.[88]

In einigen Förderprogrammen haben die Bundesländer erhebliche Spielräume, wie sie die Fördermittel an die Kommunen weiterreichen. So überlässt Baden-Württemberg als einziges Bundesland die Vergabe eines beträchtlichen Teils der Mittel aus dem

* Das kann ein Regionalmanagement, ein integriertes ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) oder eine LEADER-Entwicklungsstrategie sein.

Europäischen Sozialfonds (ESF) lokalen Akteuren. Aus dem ESF fördert die EU Beschäftigung und soziale Integration. Baden-Württemberg verteilt rund ein Drittel der Mittel, die ihm der Bund zuweist, direkt an die kreisfreien Städte und Landkreise. Diese verteilen sie an Maßnahmen weiter, die entweder Menschen zugutekommen, die besonders von Armut und Ausgrenzung bedroht sind, oder Schülerinnen und Schülern, denen ein Schulabbruch und geringe Chancen auf dem Ausbildungsmarkt drohen. Diese Zielgruppen sind bewusst offen formuliert, um die Mittel flexibel vergeben zu können.

In den baden-württembergischen Städten und Kreisen treten regionale ESF-Arbeitskreise aus Vertretern lokaler Akteure zusammen: Oberbürgermeister oder Landräte, Vertreter der Agentur für Arbeit und des Jobcenters, der Freien Wohlfahrtspflege, der Gewerkschaften, Arbeitgeber, Handwerkskammern oder der außerschulischen Jugendhilfe. Diese Gremien beschließen die Schwerpunkte der lokalen Arbeitsmarktstrategie. Sie kommen außerdem einmal im Jahr zusammen, um Projektanträge zu bewerten und zur Bewilligung durch die L-Bank (Staatsbank für Baden-Württemberg) vorzuschlagen. Anträge können in der Regel neben den Kommunen auch gemeinnützige Träger, Unternehmen, Bildungsträger, Forschungseinrichtungen oder Verbände stellen.

Der Eigenanteil bei ESF-finanzierten Projekten beträgt in Baden-Württemberg in der Regel fünfzig Prozent.[89]* Hier kommen wiederum die regionalen Arbeitskreise ins Spiel. Sie sind angehalten, die Kofinanzierung von Projekten, die sie zur Förderung vorschlagen, sicherzustellen. Oft übernehmen Arbeitskreismitglieder selbst die Kofinanzierung, wenn sie Interesse an einem Projekt haben. Das kann das Landratsamt oder die Agentur für Arbeit sein, die eine Maßnahme zur Qualifizierung von Fachkräften umsetzen wollen oder die Handwerkskammer, der an einem Projekt gelegen ist, das die Ausbildungsfähigkeit von benachteiligten Jugendlichen fördert. Ein Auftrag an die Gremien ist aber auch aktive Netzwerkarbeit.[90] Um ein Projekt zu finanzieren, können sie sich zusammentun oder zusätzliche externe Geldgeber gewinnen.

Auf diese Weise entstehen breite Bündnisse, um Projekte zu realisieren, für die vor Ort akut ein Bedarf besteht. Als ab 2015 viele Menschen nach Deutschland geflohen sind, wollte etwa die Kleinstadt Pfullendorf am Bodensee nicht auf Beschlüsse in Stuttgart oder Berlin warten, sondern den Neuzugezogenen schnell Sprachkurse und Unterstützung bei der Vermittlung in Ausbildung und Arbeit anbieten. 20.000 Euro konnten sie aus der Sport- und Kulturförderung bereitstellen. Anschließend konnten das Berufsförderungswerk und die Diözese Rottenburg-Stuttgart dafür gewonnen werden, sich jeweils mit der gleichen Summe zu beteiligen. Die Projektidee überzeugte den ESF-Arbeitskreis, der die Summe mit ESF-Mitteln verdoppelte. Die Maßnahme war ein voller Erfolg und stieß sogar auf internationales Interesse.

Die Verantwortlichen bezeichnen die Vergabemethode als vorbildlich. Sie erzeuge zwischen den kreisfreien Städten und Landkreisen einen konstruktiven Wettbewerb. Man beobachte sich genau und kein Kreis wolle weniger Projekte realisieren als die Nachbarn. So entstehen kreative Finanzierungsmodelle, die entsprechend der Bedürfnisse vor Ort innovative Maßnahmen ermöglichen. Die gute wirtschaftliche Lage in Baden-Württemberg begünstigt sicherlich einen solchen Ansatz. In weniger strukturstarken Regionen wie Sachsen-Anhalt oder dem Saarland dürfte es vielerorts schwieriger sein, liquide lokale Akteure zu finden. Dennoch könnte ein ähnlicher Ansatz sicherlich auch hier Akteure zusammenbringen, die im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten Bündnisse bilden und gemeinsam Lösungen erarbeiten, um dringend benötigte Maßnahmen zu realisieren.

B Den Bedarf der Kommune ohne Eigenanteil nachweisen

Die bisher vorgestellten Ansätze beruhen auf dem Gedanken, am bisherigen Fördersystem und dem finanziellen Eigenanteil der Kommunen grundsätzlich festzuhalten. Alternativ könnten EU, Bund und Länder den Kommunen zusätzliche Mittel zusprechen, ohne einen Eigenanteil zu verlangen. Aus der Forderung eines Eigenanteils spricht ein grundsätzliches Misstrauen den Verantwortlichen in den Kommunen gegenüber. Hinzu kommen die meist sehr eng formulierten Förderzwecke. Und so entsteht in den Rathäusern häufig der Eindruck, dass man in Brüssel, Berlin oder Düsseldorf meine, besser als die Menschen vor Ort zu wissen, was die eigene Gemeinde wirklich brauche.

Kommunalvertreter betonen häufig, dass auch sie gewählt und damit demokratisch legitimiert seien. Sie handeln im Interesse ihrer Wähler und ihrer Gemeinde und viele ärgern sich darüber, dass ihnen die Fördermittelgeber nicht vertrauen, dies gewissenhaft zu tun.[109] Viele fragen sich, weshalb sie nicht selbst entscheiden dürfen, wie und wofür sie die zur Verfügung stehenden Mittel ausgeben.[92]

Allerdings sehen auch die Verantwortlichen in den Kommunen die Gefahr von Mitnahmeeffekten.[109] Natürlich versuche jeder, das Beste für die eigene Gemeinde zu erreichen. Wenn sich für den von langer Hand geplanten Ausbau der Gemeindestraße eine Fördermöglichkeit auftut, werden nur wenige Gemeinden diese Gelegenheit ausschlagen. Denn die freiwerdenden Eigenmittel können sie dann zum Beispiel in den Breitbandausbau oder die Schulsanierung stecken. Damit das Geld dort ankommt, wo es wirklich gebraucht wird, braucht es eine Bedarfskontrolle.

* Der Eigenanteil verringert sich bei Projekten, die sich an Arbeitslosengeld-II-Empfänger richten, da Regelleistungen aus dem SGB II und III als Kofinanzierung gelten.[91]

Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser?

Die Fördermittelgeber könnten grundsätzlich auf den Bedarfsnachweis durch eine finanzielle Eigenbeteiligung verzichten und stattdessen durch eine genaue Prüfung den Bedarf der Kommunen feststellen. Einige Teilprogramme des Förderprogramms „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) erproben bereits solche Verfahren (siehe Kasten, S. 24). Allerdings fördert das Programm nur bereits laufende Projekte, in welche die Träger schon Geld und Energie gesteckt haben. Die meisten Förderprogramme unterstützen jedoch nur Maßnahmen, deren Umsetzung zum Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht begonnen hat. Die Kommunen müssten dann in ihren Förderanträgen sehr genau nachweisen, dass die geplanten Investitionen bei ihnen vor Ort notwendig sind und sie diese nicht aus Eigenmitteln finanzieren können. Gemeinsam könnten Fördermittelgeber und –empfänger dann passende Maßnahmen und die dazugehörige Förderung erarbeiten.

Das klingt zunächst vernünftig, denn die Ämter oder Ministerien, welche die Fördermittel ausschreiben, prüfen die Anträge der Kommunen ja ohnehin auf Herz und Nieren. Allerdings dürfte der schon heute enorme bürokratische und personelle Aufwand für die Kommunen auf diese Weise nochmals zunehmen – eine Hürde gerade für kleinere und klamme Kommunen.

Geld ohne Antrag: Investitionspauschalen

Investitionspauschalen müssen die Kommunen nicht beantragen, ihre Verwendung ist aber an gewisse Zwecke gebunden. Fast alle Flächenländer arbeiten in der ein oder anderen Form mit solchen Pauschalen. Die Länder gestalten diese Zuweisungen ganz unterschiedlich aus. In Ländern wie Baden-Württemberg[98] oder Sachsen[99] sind sie Teil der Schlüsselzuweisungen, die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs fehlende Steuereinnahmen ausgleichen sollen. Mecklenburg-Vorpommern gewährt Investitionspauschalen hingegen außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems.[100]

Die Länder verteilen die Investitionspauschalen auf verschiedene Weisen auf die Kommunen. Um nur ein paar Beispiele zu nennen: Baden-Württemberg orientiert sich an den Einwohnerzahlen, die entsprechend der kommunalen Steuereinnahmekraft je Einwohner gewichtet werden.[101] Sachsen dagegen legt jährlich einen Anteil der allgemeinen Schlüsselzuweisungen fest, den die Kommunen für Investitionen ausgeben müssen.[102] Nordrhein-Westfalen legt der Verteilung die Einwohnerzahl und die Gebietsfläche zugrunde.[103] Mecklenburg-Vorpommern verteilt die Infrastrukturpauschale zu zwei Dritteln entsprechend der Einwohnerzahlen und zu einem Drittel nach der Finanzkraft.[104]

Die Kommunen müssen diese pauschalen Mittel in den Neubau, die Erneuerung und die Instandhaltung ihrer Infrastruktur investieren. Diese Zweckbindung der Mittel bewirkt, dass die Kommunen nicht das ihnen zur Verfügung stehende Geld etwa für laufende Kosten oder Schuldentilgung ausgeben, während ihre Infrastruktur verfällt. Diese Pauschalen haben einige Vorteile: Kommunen haben den Freiraum, die Mittel im vorgegebenen Bereich nach den Bedürfnissen vor Ort einzusetzen. Sie sparen sich Förderanträge und müssen nicht auf ein passendes Förderprogramm warten. Und sollte es doch ein passendes Förderprogramm für das beabsichtigte Vorhaben geben, können sie die Pauschalen in der Regel auch als Eigenmittel dafür verwenden.

Länder wie Baden-Württemberg oder Sachsen schränken die Verwendung der investiven Schlüsselzuweisungen nicht weiter ein. Nordrhein-Westfalen hat hingegen für das Haushaltsjahr 2020 festgesetzt, dass die Kommunen knapp neun Prozent der Investitionspauschale für Maßnahmen zur Verbesserung der Altenhilfe und -pflege ausgeben sollen und rund sieben Prozent der Mittel für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung. Außerdem gewährt das Land seinen Kommunen eine Bildungspauschale, die sich nach der Schülerzahl bemisst und für den Neu- oder Umbau, den Erwerb oder die Ausstattung von Schulen und Kindertagesstätten zu verwenden ist. Hinzu kommt eine Sportpauschale für Investitionen in Sportstätten, deren Höhe von der Einwohnerzahl abhängt.[105]

Mecklenburg-Vorpommern führt mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz 2020 eine Infrastrukturpauschale ein, die Kommunen in Schulen, Kindertagesstätten, Straßen, den öffentlichen Personennahverkehr, Sportanlagen, die Feuerwehr, den kommunalen Wohnungsbau und in Digitalisierung investieren sollen. Zusätzlich führt das Land eine pauschale Mittelzuweisung für den Bau und die Instandhaltung der Straßen auf dem Gebiet der Kommunen ein. Diese Pauschale berechnet sich nach Art und Länge der zu bewirtschaftenden Straßen. Das neue Finanzausgleichgesetz (FAG) in Mecklenburg-Vorpommern sieht außerdem vor, dass Kommunen die Mittel aus der Investitionspauschale unabhängig von den Erfordernissen der Haushaltskonsolidierung verwenden können. Das bedeutet für klamme Kommunen, die unter Kommunalaufsicht stehen und ihren Haushalt ausgleichen müssen, dass sie dennoch in der Lage sind, wichtige Investitionen zu tätigen.[106]

Investitionspauschalen geben den Ländern also die Möglichkeit, die Kommunen mit Geld zu versorgen und dabei zu einem gewissen Grad die Kontrolle über die Verwendung der Mittel zu behalten, ohne dass aufwendige Ausschreibungs- und Antragsverfahren wie bei der Vergabe von Fördermitteln die Verwaltungen sowohl der Kommunen als auch der Fördermittelgeber belasten. Die Kommunen müssen einzig im Nachgang belegen, dass sie die Mittel in den entsprechenden Bereichen verwendet haben.

Sollten die Länder Investitionspauschalen in größerem Umfang zur Finanzierung von Kommunen nutzen, könnten sie die Zweckbindung der Mittel noch differenzierter festlegen – ähnlich wie Nordrhein-Westfalen bereits mit den Bildungs- und Sportpauschalen verfährt oder Mecklenburg-Vorpommern mit der Straßenbaupauschale. Die Höhe solcher Investitionspauschalen sollte sich dann auch differenzierter an den Bedürfnissen vor Ort orientieren – und nicht wie bisher meist ausschließlich an der Einwohnerzahl, der Fläche oder dem Steueraufkommen.

Zuweisungen am Bedarf vor Ort orientieren

Mecklenburg-Vorpommern etwa führt im Rahmen seines neuen FAG bereits neue Indikatoren in die Bedarfsberechnung ein – allerdings nur für die Berechnung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen und nicht der Investitionspauschale. Neben der Steuerkraft fließen in die Berechnung der Schlüsselzuweisungen ab sofort auch die Anzahl der Kinder, die zentralörtlichen Funktionen und ein überdurchschnittlicher Bevölkerungsrückgang ein.

Es stehen ausreichend demografische, wirtschaftliche und raumstrukturelle Daten in allen Bundesländern zur Verfügung. Diese könnten stärker in die Berechnung der Zuweisungen an die Kommunen einfließen. Mancherorts führen die Länder bereits verschiedene wirtschaftliche und demografische Daten der Kommunen systematisch zusammen. Ein Beispiel ist das Rechnerunterstützte Haushaltsbewertungs- und Informationssystem (RUBIKON) in Mecklenburg-Vorpommern. Mithilfe gewichteter Haushaltskennzahlen bewertet das System die dauernde Leistungsfähigkeit aller Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern.[107] Es dient zunächst als ein Frühwarnsystem. Gemeinden, die in der Bewertung schlecht abschneiden, müssen gegebenenfalls ein Haushaltssicherungskonzept vorlegen. Die Bewertung durch das RUBIKON-System bestimmt aber mitunter auch mit über die Höhe des Eigenanteils, den die Gemeinden leisten müssen, wenn sie Fördermittel beantragen.[108]

Die Länder könnten die vielfältigen Daten, die ihnen die statistischen Ämter des Bundes und der Länder zur demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung und zur Versorgung der Bevölkerung in den Regionen und Gemeinden zur Verfügung stellen, systematisch auswerten und miteinander verknüpfen, um differenzierte Hinweise auf den Finanzbedarf der Gemeinden zu erhalten. Die Ergebnisse könnten dann in die Berechnung von pauschalen Investitionszuweisungen an die einzelnen Kommunen einfließen.

Bisherige Anstrengungen zu zaghaft

Den Fördermittelgebern ist durchaus bewusst, dass der finanzielle Eigenanteil für manche Kommunen eine höhere Hürde darstellt als für andere. Das zeigt sich auch daran, dass bereits Alternativen existieren, von denen wir die wichtigsten vorgestellt haben.

Allerdings reichen die bisherigen Anstrengungen nicht aus. Finanzschwache Gemeinden können mitunter wichtige Investitionen nicht finanzieren. Es bedarf weiterer Anstrengungen, wie sie den Bedarf vor Ort auch ohne einen finanziellen Eigenanteil belegen können. Darüber hinaus sollten Bund und Länder der kommunalen Ebene mehr Verantwortung zugestehen. Das kann etwa im Rahmen von Regionalbudgets geschehen, wenn regionale Akteure über die Verteilung von Mitteln entscheiden, oder durch Investitionspauschalen, die es den Verantwortlichen in den Kommunen erlauben, selbst zu entscheiden, wie sie die Mittel im jeweiligen Bereich einsetzen. Das würde die kommunale Selbstbestimmung stärken und wäre im Sinne der Subsidiarität. Was zu tun ist und mit welchen Ansätzen das Geld dort ankommt, wo es gebraucht und sinnvoll eingesetzt wird, diskutieren wir im folgenden Kapitel.

MORO – Modellvorhaben der Raumordnung

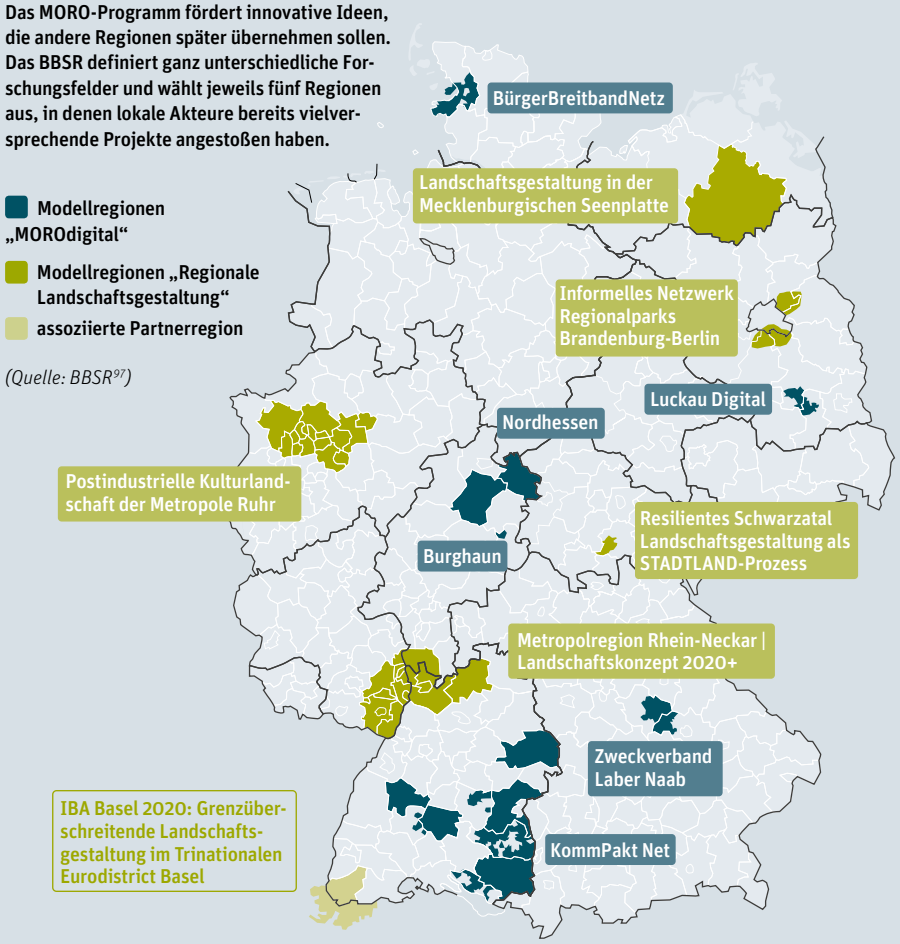
Geldgeber	Bund
Antragsteller	Gemeinden, Gemeindeverbände, Zweckverbände, Kreise, interkommunale Verbünde
Fördergegenstand	nachhaltige Stadtentwicklung; Infrastruktur und demografischer Wandel
jährliche Gesamtfördersumme	1 Million Euro
geförderte Modellregionen seit 2015	29
Eigenanteil	abhängig vom Forschungsfeld
Sonderregelungen für finanzschwache Kommunen	nein

Die Modellvorhaben der Raumordnung, kurz MORO, greifen seit 1996 innovative – modellhafte – Projekte und Ideen auf, deren Umsetzung lokale Akteure wie Gemeinden oder regionale Initiativen bereits angestoßen haben. Zwei Themenbereiche stehen im Mittelpunkt: „Nachhaltige Stadtentwicklung“ und „Infrastruktur und Demografischer Wandel“. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) koordiniert die MORO-Förderung und begleitet die geförderten Projekte während der gesamten Laufzeit wissenschaftlich. Auf diese Weise soll es die neuen Ideen auch auf andere Regionen übertragbar machen. Jährlich stellt der Bund für die Modellvorhaben rund eine Million Euro bereit.[93]

Das Programm soll Modellvorhaben möglichst flexibel fördern, daher schreibt das BBSR die Förderbedingungen nicht in einer übergreifenden Förderrichtlinie fest. Stattdessen erarbeitet es stetig neue Einzelprogramme zu bestimmten Herausforderungen wie der Digitalisierung auf dem Land oder regionalen Energiekonzepten – sogenannte Forschungsfelder. Regionale Projektträger wie zum Beispiel zivilgesellschaftliche Initiativen, Landkreise oder Verbünde von Gemeinden können sich dann mit ihren Ideen bewerben. Das BBSR wählt die Modellvorhaben nicht nur auf Grundlage der Projektidee aus, sondern versucht auch bei der Auswahl der Modellregionen ein möglichst breites Spektrum an wirtschaftlichen und demografischen Ausgangsbedingungen abzudecken. Auf diese Weise soll der Erkenntnisgewinn für die Praxis möglichst hoch ausfallen.[94]

Wo innovative Ideen Vorbilder werden

Das MORO-Programm fördert innovative Ideen, die andere Regionen später übernehmen sollen. Das BBSR definiert ganz unterschiedliche Forschungsfelder und wählt jeweils fünf Regionen aus, in denen lokale Akteure bereits vielversprechende Projekte angestoßen haben.



(Quelle: BBSR[97])

Das Bewerbungsverfahren und die Höhe des Eigenanteils variieren teilweise stark zwischen den Forschungsfeldern. Im Forschungsfeld „Regionale Landschaftsgestaltung“ bewarben sich die Regionen in einem zweistufigen Verfahren zunächst mit einer Projektskizze, in der sie auch einen Eigenanteil vorschlugen, den sie im zweiten Schritt, dem Projektantrag, nachweisen mussten. Eigenleistungen konnten sowohl finanzieller als auch personeller Art sein und durften sogar aus anderen Förderprogrammen stammen. Bewerber, die einen höheren Eigenanteil nachweisen konnten, wurden bei der Auswahl bevorzugt.[95] Das Forschungsfeld „Digitale Infrastruktur als regionaler Entwicklungsfaktor - MOROdigital“ richtete sich dagegen an strukturschwache Kommunen. Das Programm förderte ausgewählte Modellvorhaben zum Breitbandausbau in ländlichen und strukturschwachen Regionen zu hundert Prozent.[96]

Das BBSR kann den Eigenanteil in den einzelnen Programmen auch deshalb so flexibel festlegen, weil diese ausschließlich Projekte fördern, die lokale Akteure bereits zuvor ins Leben gerufen haben. Für diese Vorhaben gab es offensichtlich einen Bedarf und Mitnahmeeffekte spielen, wenn überhaupt, nur eine untergeordnete Rolle.

Die Modellvorhaben erzielen in den ausgewählten Regionen schnelle Erfolge. Die Finanzspritze für bereits laufende Projekte kann ihre Entwicklung beschleunigen. Die Förderung ist allerdings immer auf maximal vier Jahre begrenzt, die Verstetigung der Projekte ist daher nicht immer gesichert. Ob andere Regionen die Ideen tatsächlich übernehmen können, hängt auch davon ab, ob sie diese mit eigenen Mitteln ohne Fördermittel finanzieren können. Gemeindevertreter loben jedoch die unkomplizierte und flexible Vergabe der Fördermittel.

4 WAS TUN?

A Empfehlungen für Förderer

Alternativen zum Eigenanteil entwickeln: Anstelle des häufig geforderten Eigenanteils können auch andere Instrumente einen Förderbedarf nachweisen. Manche Förderprogramme bieten bereits Alternativen wie den Einsatz von Personal- und Sachleistungen an. Um finanzschwache Kommunen nicht zu benachteiligen, sollten Fördermittelgeber solche nicht-finanziellen Verfahren immer als eine mögliche Option anbieten. Zudem sollten sie offen dafür sein, weitere Alternativen zum Eigenanteil zu entwickeln und in ihre Programme zu integrieren.

Beim Eigenanteil helfen: In manchen Bundesländern gibt es bereits Instrumente wie Kofinanzierungshilfen und Investitionsfonds, die finanzschwachen Kommunen helfen, die finanziellen Eigenmittel für geförderte Projekte aufzubringen. Diese Angebote drücken den verbleibenden Eigenanteil aber in der Regel nur bis maximal zehn Prozent der Gesamtkosten. Dieser Anteil kann aber immer noch zu hoch sein – etwa für Kommunen in Haushaltskonsolidierung. In solchen Fällen sollten die Länder Ausnahmeregelungen schaffen, die Kommunen bei wichtigen Projekten vom Eigenanteil befreien.

Bei Förderprogrammen beraten und unterstützen: Der hohe bürokratische Aufwand, Fördermittel zu beantragen, überfordert vor allem kleine, ländliche Gemeinden. Vielerorts fehlen zentrale Ansprechpartner und Beratungsangebote. Hauptamtliche bei Dachverbänden, Ländern oder in der Kreisverwaltung sollten Kommunen daher aktiv auf geeignete Förderprogramme aufmerksam machen und sie bei der Antragstellung unterstützen. Dazu zählt auch, ihnen Wege aufzuzeigen, wie sie die Hürde „Eigenanteil“ überspringen können.

Kommunale Vielfalt berücksichtigen: Die Regionen in Deutschland sind vielfältig. Dies betrifft die finanziellen Voraussetzungen ebenso wie die Bedürfnisse vor Ort. Dem sollten die Fördermittelgeber Rechnung tragen, wenn sie neue Förderprogramme ausschreiben. Sie sollten die Förderung nicht von vornherein an einen zu eng definierten Zweck und eine starre finanzielle Beteiligung der Mittelempfänger knüpfen. Dies würde dazu beitragen, dass die kommunale Selbstverwaltung gestärkt wird und würde der Erkenntnis folgen, dass die Menschen vor Ort am besten wissen, woran es ihnen fehlt.

Spielräume an Kommunen weitergeben: Die Länder haben in der Regel gewisse Spielräume, wenn sie die Vergaberichtlinien für Förderprogramme des Bundes oder der Europäischen Union formulieren. Diese sollten sie zugunsten der Kommunen nutzen und es vermeiden, neue Hürden einzuziehen. Wenn Bund oder EU es etwa grundsätzlich erlauben, den Eigenanteil durch Personal- oder Sachleistungen zu erbringen, dann sollten die zuständigen Landesministerien diese Option auch an ihre Kommunen weiterreichen. Ähnlich sollten sie es auch mit Pauschalabrechnungen handhaben, um den bürokratischen Aufwand für sich und die Kommunen möglichst gering zu halten. Die Länder können mitunter auch die Verfahren gestalten, mit denen sie die Mittel an die Kommunen verteilen. So überträgt etwa Baden-Württemberg als einziges Bundesland die Vergabe eines guten Teils der ESF-Mittel an regionale Arbeitskreise.

Niedrigschwellige Förderprogramme aufsetzen: Wenn verschiedene Förderprogramme unterschiedlich hohe Eigenanteile verlangen und unterschiedliche Optionen bieten, den Bedarf auch nicht-finanziell nachzuweisen, kann das dazu führen, dass finanzschwache Kommunen sich nur bestimmte Förderprogramme „leisten“ können – und dann an ihrem eigentlichen Bedarf vorbei investieren. Unkomplizierte und möglichst einheitliche Förderrichtlinien können den bürokratischen Aufwand verringern und die Vergabe gerechter machen. Die Verantwortlichen bei den Förderern sollten daher zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden sowie den prüfenden Behörden praktikable Richtlinien entwickeln.

Bündelung von Förderprogrammen zulassen: Nur vereinzelt können Kommunen bisher verschiedene Fördermittel miteinander kombinieren, viele Förderrichtlinien schließen eine sogenannte Doppelförderung grundsätzlich aus. Größere Projekte, etwa im Bereich der Infrastruktur, ließen sich jedoch für Kommunen oft besser realisieren, wenn sie verschiedene Programme miteinander verknüpfen könnten. Bei Gesamtkosten in

Millionenhöhe ist auch ein geringer Eigenanteil für viele Kommunen nicht zu stemmen. Förderer sollten es daher forcieren, dass Kommunen die Mittel verschiedener Programme kombinieren und in den Förderrichtlinien Schnittstellen zu anderen Programmen vorsehen. Sie sollten darüber hinaus die Antragsteller beraten, wie und mit welchen Mitteln sie Förderungen aufstocken können.

Zahl der Förderprogramme begrenzen: Jahr für Jahr schreiben EU, Bund und Länder neue Förderprogramme aus. Die meisten dieser Programme sind hochspezialisiert. Gleichzeitig überschneiden sich viele Programme verschiedener Förderer inhaltlich, was zu einer Programmkonkurrenz führen kann. Kommunen verlieren dabei schnell den Überblick. So bleiben viele Gelder liegen, während sich in den Kommunen ein riesiger Investitionsstau gebildet hat. Länder, Bund und EU sollten ihre Anstrengungen stärker aufeinander abstimmen, sie sollten Programme zusammenlegen und gleichzeitig offener und einheitlicher gestalten. Nur so lässt sich der aktuelle Förderdschungel lichten.

Die Ausnahme nicht zur Regel machen: Kommunen müssen in der Lage sein, für ihre Bewohner die Leistungen der Grundversorgung auch ohne zusätzliche Förderung bezahlen zu können. Sie brauchen hierzu einerseits die finanziellen Mittel und andererseits die Entscheidungsautonomie, um selbst Ideen und Konzepte für Versorgungsangebote zu entwickeln und voranzutreiben, die zu ihrer individuellen Situation passen. Instrumente wie Investitionspauschalen oder Regionalbudgets erlauben es den Ländern teilweise schon heute, Kommunen bedarfsgerecht finanziell auszustatten und ihnen dabei den notwendigen Freiraum zu gewähren. Förderprogramme sollten die Ausnahme bleiben, etwa um neue Entwicklungen anzustoßen oder besondere Missstände zu beheben.

B Empfehlungen für Kommunen (und andere Fördermittelempfänger)

Vorhandene Möglichkeiten nutzen: Vor allem klamme Kommunen sollten in Erfahrung bringen, bei welchen Förderprogrammen sie den finanziellen Eigenanteil verringern oder ersetzen können. Einige Programme bieten nachweislich finanzschwachen Kommunen eine **höhere Förderquote**. Manchmal lassen sich mehrere **Förderungen kombinieren**, um umfangreiche Projekte umzusetzen. Einige Länder haben **Kofinanzierungshilfen oder Kommunalfonds** eingerichtet, die einen Teil der kommunalen Eigenleistung finanzschwacher Kommunen übernehmen. Außerdem erlauben es manche Förderrichtlinien, den Eigenanteil wenigstens teilweise durch **Personal- und Sachleistungen** zu erbringen. Darüber hinaus sollten sich die Gemeindevertreter ein Netzwerk lokaler Akteure aufbauen, das können zum Beispiel Vereine, soziale Träger, Unternehmen, Diözesen, Arbeitsagenturen oder engagierte Bürger sein. Wenn diese den Bedarf für eine Maßnahme erkennen und die Förderrichtlinien es zulassen, können sie mit **Spenden, Sponsoring oder Arbeitskraft** dazu beitragen, den Eigenanteil aufzubringen. Und nicht zuletzt sollten Gemeinden auch bei der Planung und Umsetzung von Projekten **mit anderen Gemeinden kooperieren**. Bei manchen Programmen wie etwa der Städtebauförderung reduziert sich dann der kommunale Eigenanteil und teilweise können finanzstarke Kommunen finanzschwächere entlasten.

Auf kommunaler Ebene zusammenarbeiten: Kleine Kommunen mit wenig Personal haben oft einen schweren Stand, wenn sie auf sich allein gestellt sind. Sie können sich dann mit umliegenden Gemeinden in einem Netzwerk zusammenschließen, um die Kapazitäten zu bündeln, sich gegenseitig auf neue Ausschreibungen aufmerksam zu machen und sich bei der Antragstellung zu unterstützen. Gemeindeverbände können unter Umständen gemeinsam eine Stelle für die Akquise von Fördermitteln finanzieren. Kommunen, die eine Entwicklungsstrategie ausgearbeitet haben, können sich einen Themenspeicher von dringend benötigten Maßnahmen anlegen, die sie nur noch aus der Schublade holen und anpassen müssen, sobald sich eine Fördermöglichkeit auftut.

Kleine und arme Kommunen in den Blick nehmen: Die kommunalen Spitzenverbände auf Landes- und Bundesebene sind das Sprachrohr, mit dem sich die Gemeinden bei den Fördermittelgebern Gehör verschaffen können. Sie müssen sich daher dafür einsetzen, dass die Instrumente zur finanziellen Ausstattung der Kommunen nicht die kleinen oder finanzschwachen Kommunen benachteiligen. Die Beschlüsse der Spitzenverbände bilden jedoch in der Regel den kleinsten gemeinsamen Nenner aller Mitgliedskommunen ab. Die Stimme kleiner, ländlicher Gemeinden geht dabei häufig unter. Ihnen würde es helfen, wenn ihre Interessen stärker fokussiert würden.

QUELLEN

[1] KfW Bankengruppe (2019). KfW-Kommunalpanel 2019. Frankfurt am Main.

[2] Spiegel.de (28.09.19). „Bitte nehmt das Geld“. Olaf Scholz über ungenutzte Fördermilliarden. www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/olaf-scholz-ueber-foerdermilliarden-bitte-nehmt-das-geld-a-1289133.html (04.03.20).

[3] Art. 28 Abs. 2 GG.

[4] Heinrich Böll Stiftung (2018). Aufgaben der Kommunen (KommunalWiki). Berlin. kommunalwiki.boell.de/index.php/Aufgaben_der_Kommunen (09.03.20).

[5] Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2019). Teilhabeatlas Deutschland. Ungleichwertige Lebensverhältnisse und wie die Menschen sie wahrnehmen. Berlin.

[6] Friedrich-Ebert-Stiftung (2019). Kommunale Finanzen (Grundwissen Kommunalpolitik Nr. 4). Bonn.

[7] Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019). Realsteuervergleich. Tabelle 71231-01-03-5-B. www.regionalstatistik.de (11.06.19).

[8] Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2020). Schulden der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände. Tabelle 71327-01-05-4-2. www.regionalstatistik.de (17.07.2020).

[9] Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (2012). Forderungen an den neuen Landtag und die neue Landesregierung in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

[10] Hessischer Städte- und Gemeindebund; Hessischer Städtetag; Hessischer Landkreistag (2019). Forderungen der kommunalen Spitzenverbände an den 20. Hessischen Landtag und die Landesregierung für die Jahre 2019 bis 2024. Mühlheim am Main.

[11] S. Endnote 6.

[12] Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2020). Kommunaler Finanzausgleich. Schwerin. www.regierung-mv.de/Landesregierung/fm/Haushalt/Finanzausgleich/Kommunaler-Finanzausgleich (09.03.20).

[13] Bertelsmann Stiftung (2019). Kommunaler Finanzreport 2019. Gütersloh.

[14] S. Endnote 6.

[15] Zimmermann, H. & Döring, T. (2019). Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft (4. Aufl.). Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

[16] Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung; Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (2018). DVS-Förderhandbuch für die ländlichen Räume. EU-und Bundesprogramme. Bonn.

[17] Art. 104 b GG.

[18] Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019). Städtebauförderung 2019. Informationen zu den Förderprogrammen. Berlin.

[19] Aulbert, I. (2010). Staatliche Zuwendungen an Kommunen. Baden-Baden: Nomos.

[20] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012). Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost. Berlin.

[21] Bundesministerium der Finanzen (2020). Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen. Berlin. www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Kommunalinvestitionsfoerderungsfonds/Foerderung-von-Investitionen-finanzschwacher-Kommunen.html (16.03.20).

[22] Bundesministerium für Bildung und Forschung (2020). DigitalPakt Schule. www.digitalpaktschule.de/ (06.03.20).

[23] Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020). Förderdatenbank. Bund, Länder und EU. Berlin. www.foerderdatenbank.de/ (21.07.20).

[24] S. Endnote 1.

[25] S. Endnote 1.

[26] S. Endnote 1.

[27] Sydow, Julia (2018). Förderprogramme für kommunale Infrastrukturprojekte. Herausforderungen und Handlungsfelder am Beispiel des Freistaates Sachsen (KOMKIS Analyse Nr. 9). Leipzig: Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management.

[28] S. Endnote 27.

[29] Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019). Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2020. Berlin. www.bdla.de/dokumente/bundesverband/nachrichten-13/2020-14/719-vv-stbauf-2020-entwurf/file (24.04.20).

[30] Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020). Städtebauförderung: Ziele, Finanzierung und Mittelverteilung. Berlin. www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Grundlagen/Mittelverteilung/Mittelverteilung_node.html (24.04.20).

[31] Sächsisches Staatsministerium des Innern (2020). Stadtentwicklung und Stadtumbau. Dresden. www.bauen-wohnen.sachsen.de/671.htm (24.04.20).

[32] Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (2020). Förderschwerpunkte der Städtebauförderung in Bayern. München. www.stmb.bayern.de/buw/staedtebaufoerderung/foerderschwerpunkte/index.php (24.04.20).

[33] Tag der Städtebauförderung (2020). Städtebauförderung 2020 – einfacher, flexibler, grüner. Berlin. www.tag-der-staedtebaufoerderung.de/informationen/programme-der-staedtebaufoerderung/ (24.04.20).

[34] Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern (2019). Leitlinien zum Städtebauförderprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“. Schwerin. www.regierung-mv.de/Landesregierung/em/Bau/Aktive-Stadt-und-Ortsteilzentren/ (27.04.20).

[35] Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (2019). Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums über die Förderung städtebaulicher Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Stuttgart. wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Dateien_Downloads/Bauen/Staedtebaufoerderung/StBauFR_20191.pdf (27.04.20).

[36] Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2015). Fördersatzerlass zur Städtebauförderung 2015. Düsseldorf. www.mhkbg.nrw/sites/default/files/media/document/file/2015_08_13-V-A-1-Foerdersatzerlass-2015-Original.pdf (27.04.20).

[37] S. Endnote 29.

[38] Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2010). Kommunen in besonders schwieriger Haushaltslage. Berlin. www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/Investitionspakt/Aktuelles/AktuelleThemen/Kommunen_in_Haushaltsnotlage.html (24.04.20).

[39] S. Endnote 30.

[40] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017). Monitoring der Städtebauförderung. Bonn. www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/Forschungsprogramme/Programmuebergreifend/KartenGraphiken/KartenGraphiken_node.html (24.04.20).

[41] S. Endnote 27.

[42] siehe auch Friedrich-Ebert-Stiftung (2019). Europas Regionen besser fördern. Ideen aus Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt. Bonn.

[43] S. Endnote 15.

[44] S. Endnote 1.

[45] S. Endnote 27.

[46] S. Endnote 27.

[47] S. Endnote 1.

[48] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010). Kommunale Haushaltsnotlagen. Bestandsaufnahme und Möglichkeiten der Reaktion im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes und der Länder. Bonn. www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Staedtebau/2010/Haushaltsnotlage/01_Start.html (09.03.2020)

[49] S. Endnote 27.

[50] S. Endnote 1.

[51] S. Endnote 21.

[52] Bundesministerium der Finanzen (2020). Umsetzung des Infrastrukturprogramms in den Ländern – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz Kapitel 1 (KInvFG I). Berlin. www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Kommunalinvestitionsfoerderungsfonds/Umsetzung-KInvFG.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (19.03.20).

[53] Landesverwaltungsamt Freistaat Thüringen (2018). Leitfaden zum Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG). Erfurt. www.thueringen.de/mam/th3/tlvwa/500/klnvFG/faq-katalog_-_stand_20.02.2019.pdf (03.04.20).

[54] S. Endnote 6.

[55] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020). INKAR online. Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. Bonn. www.inkar.de/ (20.03.20).

[56] Statistisches Bundesamt (2019). Finanzen und Steuern. Realsteuervergleich - Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen - 2018 (Fachserie 14 Reihe 10.1). Wiesbaden.

[57] Land Brandenburg (2018). Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg. Potsdam. bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgfag (13.04.20).

[58] S. Endnote 17.

[59] Art. 72 Abs. 2 GG.

[60] S. Endnote 42.

[61] Europäische Kommission (2018). Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen. 80 Vereinfachungsmaßnahmen in der Kohäsionspolitik 2021-2027. Luxemburg. ec.europa.eu/regional_

policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_de.pdf (21.04.20).

[62] Europäische Kommission (2014). Leitlinien für vereinfachte Kostenoptionen (VKO). Pauschalfinanzierungen, Standardeinheitskosten, Pauschalbeträge. Luxemburg. ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/simpl_cost_de.pdf (21.04.20).

[63] Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2019). Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" 2019-2022. Bonn.

[64] Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2020). Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK). Bonn. www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/gemeinschaftsaufgabe-agrarstruktur-kuestenschutz/gak.html (29.04.20).

[65] S. Endnote 63.

[66] Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2017). Das kann der ELER. 30 Beispiele zur Förderung der ländlichen Entwicklung in Deutschland. Bonn.

[67] Europäische Kommission (2018). Anhänge des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr.1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr.1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates. Brüssel. eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aa85fa9a-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF (14.04.20).

[68] Deutscher Bundestag (2016). Verteilung der GAK-Mittel. WD 5 - 3000 - 016/16. Berlin. www.bundestag.de/resource/blob/416430/220a79e528b9c85c6da1c08c09831524/WD-5-016-16-pdf-data.pdf (27.04.20).

[69] Rechnungshof Baden-Württemberg (2015). Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER. Beratende Äußerung. Stuttgart. www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/freO207B%c4SIP_ELER.pdf (27.04.20).

[70] Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern (2020). Kommunale Kofinanzierungshilfe. Schwerin. www.lfi-mv.de/foerderungen/kommunale-kofinanzierungshilfe/ (23.03.20).

[71] Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern (2018). Richtlinie für die Gewährung von Kofinanzierungshilfen. Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Inneres und Europa vom 1. März 2018–II 310-175-9600. Schwerin. www.regierung-mv.de/static/Regierungsportal/Ministerium%20f%C3%BCr%20Inneres%20und%20Europa/Dateien/Downloads/Kommunale%20Investitionsf%C3%B6rderung/KoFi%20-%20Entwurf%20RL.pdf (23.03.20).

[72] Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern (2018). Förderergebnisse 2018. Schwerin. www.lfi-mv.de/export/sites/lfi/ueber_uns/foerderstatistiken-und-jahresabschluesse/download-foerderstatistik/Foerderergebnisse-2018.pdf (23.03.20).

[73] Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration Schleswig Holstein (2018). Richtlinien zum Kommunalen Investitionsfonds (§ 22 FAG). Kiel. www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/K/kommunales/Foerderung/kif.html (07.04.20).

[74] S. Endnote 16.

[75] Körber-Stiftung (2020). Engagierte Stadt. Hamburg. www.engagiertestadt.de/ (24.04.20).

[76] S. Endnote 75.

[77] Programm Engagierte Stadt c/o Körber Stiftung (2018). Grand Tour. Eine Reise zu Deutschlands engagierten Städten. Hamburg. www.engagiertestadt.de/wp-content/uploads/Magazin-Engagierte-Stadt_rz_ansicht_k1.pdf (27.04.20).

[78] S. Endnote 75.

[79] S. Endnote 75.

[80] S. Endnote 16.

[81] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2018). Förderung von Sanierung kommunaler Einrichtungen 2018. Bonn. www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ZIP/kommunale-einrichtungen/2018/foerderprojekte-2018/01-start.html?nn=407072&notFirst=true&docId=2037822 (23.03.20).

[82] Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung; Netzwerk Ländliche Räume (2020). LEADER. Bonn. www.netzwerk-laendlicher-raum.de/de/regionen/leader/ (27.04.20).

[83] Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2020). Umsetzung der ELER-Förderperiode 2014 bis 2020 für ländliche Räume in Deutschland. Bonn. www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/eu-foerderung/eler-2014-2020-umsetzung.html (27.04.20).

[84] S. Endnote 82.

[85] LAG Niederrhein e.V. (2020). LEADER-Region Niederrhein: Natürlich lebendig! Sonsbeck. www.leader-niederrhein.de/ (21.04.20).

[86] Verein zur Entwicklung der Zwönitztal Greifensteinregion e.V. (2020). LEADER-Region Zwönitztal-Greifensteine. Ehrenfriedersdorf. www.zwoenitztal-greifensteine.de/ (21.04.20).

[87] S. Endnote 82.

[88] Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2019). GAK-Rahmenplan nach Förderbereichen. Maßnahmengruppen und Maßnahmen für den Zeitraum 2020 - 2023. Bonn. www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/GAK/_Texte/Foerdergrundsaetze.html (23.03.2020).

[89] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018). ESF-Programmbroschüre. Der Europäische Sozialfonds – Förderperiode 2014 – 2020. Bonn.

[90] Europäischer Sozialfonds in Baden-Württemberg; Europäische Union (2016). Leitfaden der ESF-Verwaltungsbehörde für die regionalen ESF-Arbeitskreise Baden-Württemberg in der Förderperiode 2014-2020. Stand: 01.06.2016. Stuttgart. www.esf-bw.de/esf/fileadmin/user_upload/Download_Center_2017/Foerderbereich_Arbeit_und_Soziales/Informationen/Leitfaden_fuer_die_reg._Arbeitskreise_160601.pdf (23.03.20).

[91] Werkstatt PARITÄT (2017). Handbuch zum Management von ESF-Projekten in Baden-Württemberg. Stuttgart.

[92] S. Endnote 42.

[93] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020). MORO - Modellvorhaben der Raumordnung. Bonn. www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/moro_node.html (27.04.20).

[94] S. Endnote 93.

[95] Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur; Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017). MORO „Regionale Landschaftsgestaltung". Bonn. www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Forschungsfelder/2016/landschaftsgestaltung/DL_FFKonzeption.pdf (27.04.20).

[96] Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018). Digitale Infrastruktur als regionaler Entwicklungsfaktor. Nachnutzbare Ideen für Kommunen aus dem Modellvorhaben MOROdigital (MORO Praxis Heft Nr. 13). Berlin. www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/MOROPraxis/2019/moro-praxis-13-19-dl.pdf (27.04.20).

[97] S. Endnote 93.

[98] Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2017). Die Kommunen und ihre Einnahmen. Stuttgart.

[99] Freistaat Sachsen (2013). Sächsisches Finanzausgleichsgesetz. § 15 - Zweckgebundene investive Schlüsselzuweisungen. Dresden. www.revosax.sachsen.de/vorschrift/5402-Saechsisches-Finanzausgleichsgesetz (31.03.20).

[100] Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (2019). Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung weiterer Gesetze. Schwerin. www.regierung-mv.de/static/Regierungsportal/Ministerium%20f%C3%BCr%20Inneres%20und%20Europa/Inhalte/Kommunales/Kommunaler%20Finanzausgleich/Gesetzentwurf%20mit%20Anlagen%20-%20Stand%2029-10-2019.pdf (31.03.20).

[101] Baden-Württemberg (2019). Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz - FAG). § 4 - Kommunale Investitionspauschale. Stuttgart. www.landesrecht-bw.de/jportal/;jsessionid=692FF40DF4ED0CD26D53E9E6F2D5429D.jp81?quelle=jlink&query=FinAusglG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true (31.03.20).

[102] S. Endnote 101.

[103] Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (2019). Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2020 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2020 - GFG 2020) und zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes. § 16 - Investitionspauschalen, Tilgung Sondervermögen, Aufwands-/Unterhaltungspauschale. Düsseldorf. recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=18202&vd_back=N1009&sg=0&menu=1 (31.03.20).

[104] S. Endnote 100.

[105] S. Endnote 103.

[106] S. Endnote 100.

[107] Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern (2019). Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik). § 17 - Beurteilung und Nachweis der dauernden Leistungsfähigkeit. Schwerin. www.landesrecht-mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-DoppikGemHVMVrahmen&doc.part=X&doc.origin=bs&st=lr (03.04.20).

[108] Landeshauptstadt Schwerin (2020). Förderung zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern. Allgemeine Informationen. Schwerin. www.schwerin.de/politik-verwaltung/dienstleistungen/verwaltungsleistungen/Foerderung-zur-Verbesserung-der-Schulinfrastruktur-finanzschwacher-Kommunen-in-Mecklenburg-Vorpommern/ (03.04.20).

[109] Die Aussagen basieren auf Experteninterviews, die das Berlin-Institut im Vorfeld geführt hat. Informationen zu den Interviews im Anhang unter www.berlin-institut.org/publikationen/discussion-papers/wer-schon-viel-hat-dem-wird-noch-mehr-gegeben.html

Berlin-Institut
für Bevölkerung und Entwicklung
Schillerstraße 59
10627 Berlin

www.berlin-institut.org

Wüstenrot Stiftung

Hohenzollernstr. 45
71638 Ludwigsburg

www.wuestenrot-stiftung.de

ISBN: 978-3-946332-57-2