



UNIVERSITÄT  
LEIPZIG

# Eine schmale Brücke in die Zukunft?

## Stellungnahme zum Förderprogramm des Freistaates Sachsen

Alexander Kratzmann, B.Sc.,  
Matthias Redlich, Dipl.-Pol./Dipl. Verw.(FH)  
und Mario Hesse, Dipl.-Vw./Dipl.-Kfm.

KOMKIS Position Nr. 3

**KOMKIS**  
POSITION

Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen  
am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management

**Kratzmann, Alexander**, B. Sc., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen.

**Redlich, Matthias**, Dipl.-Pol./Dipl. Verw. (FH), wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen.

**Hesse, Mario**, Dipl.-Vw./Dipl.-Kfm., stellv. Geschäftsführer am Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen und Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig.

**Zitierempfehlung:**

Kratzmann, Alexander/Redlich, Matthias/Hesse, Mario (2016): Eine schmale Brücke in die Zukunft? - Stellungnahme zum Förderprogramm des Freistaates Sachsen, KOMKIS Position, Nr. 3, Leipzig.

Wenn Sie auf diese KOMKIS-Publikation direkt über einen Digital Object Identifier (DOI) verweisen wollen, nutzen Sie bitte folgenden Link:  
<https://doi.org/10.36730/2020.6.komkisp.3>

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISSN 2702-0401  
Erscheinungsjahr 2016

**Ansprechperson:** Alexander Kratzmann, B. Sc., wissenschaftlicher Mitarbeiter  
T +49 341 9733-627 | F + 49 341 9733-589 | [kratzmann@wifa.uni-leipzig.de](mailto:kratzmann@wifa.uni-leipzig.de)



Diese Publikation wird mitfinanziert durch Steuermittel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts.

## 1 Was bietet das Förderprogramm „Brücken in die Zukunft“?

„800 Millionen Euro für Schulen, Straßen, Sportstätten und ÖPNV“ konnte man im Februar 2016 einer Pressemitteilung der sächsischen Staatsregierung entnehmen.<sup>1</sup> Von Investitionen, welche „direkt vor Ort in Sachsens Städten und Gemeinden spürbar sein [sollen]“, war auf der Homepage der CDU-Fraktion Sachsen die Rede.<sup>2</sup> Sachsens Ministerpräsident Tillich sprach von einem Konjunkturpaket mit „Einmaligkeitscharakter“, CDU-Fraktionschef Frank Kupfer vom größten Sonderprogramm in der Geschichte des Landes Sachsen.<sup>3</sup> Bei diesem Paket handelt es sich um das Investitionsprogramm „Brücken in die Zukunft“, welches der Freistaat Sachsen auf Grundlage des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft aufgesetzt hat.<sup>4</sup> Die finanziellen Mittel sollen demnach den sächsischen Kommunen zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten zur Verfügung gestellt werden.

Diese Schlagzeilen lassen den Eindruck entstehen, dass das Land Sachsen seinen Kommunen zusätzlich 800 Millionen Euro für investive Maßnahmen bereitstellt. Vor dem Hintergrund des fast überall in Deutschland vorhandenen Erhaltungs- und Investitionsstaus<sup>5</sup> sowie der finanziell angespannten Situation vieler Kommunen erscheint ein derartiges Förderpaket notwendig. Steigende Aufwendungen für Sozialleistungen und temporär mit dem Zustrom von Flüchtlingen einhergehende Kosten verschärften die Lage darüber hinaus. Daher war es wichtig, mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft auch in dieser Hinsicht ein Zeichen zu setzen.

Die Unterteilung der Gelder in ein „Budget Bund“ (156 Mio. Euro plus 10 Prozent Überbewilligungskontingent) und ein deutlich umfangreicheres „Budget Sachsen“ (512,4 Mio. Euro) sowie zwei Investitionspauschalen (insgesamt 116 Mio. Euro) trägt dazu bei, dass der Eindruck entsteht, den Kommunen würden hier ausschließlich zusätzliche Mittel – und zwar hauptsächlich vom Freistaat – zufließen. Eine detailliertere Betrachtung des Finanzierungsweges der „Brücken in die Zukunft“ trübt dieses positive Bild jedoch. Die Fördersumme stellen der Freistaat Sachsen und der Bund nämlich nicht allein zur Verfügung. Ein Großteil der verfügbaren Finanzmittel stammt von den Kommunen selbst.

So gut und richtig die Förderung der kommunalen Ebene angesichts ihrer immensen Herausforderungen auch ist, stellt sich die Frage, wie viele zusätzliche Mittel das Programm denn nun tatsächlich bereithält. Dies ist die entscheidende Frage – sowohl für die Möglichkeiten des Abbaus bestehender Investitionslücken als auch für die möglichen Wachstumswirkungen. Um einzuschätzen, ob die Mittel tatsächlich einen Brückenschlag in die Zukunft ermöglichen, ist zu klären, aus welchen Quellen sie stammen und in welchem Umfang zusätzliche investive Impulse zu erwarten sind.

---

<sup>1</sup> <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/202195>.

<sup>2</sup> <http://www.cdu-fraktion-sachsen.de/aktuell/pressemitteilungen/meldung/800-millionen-paket-schlaegt-bruecken-in-sachsens-zukunft-investitionen-sollen-direkt-vor-ort-in-s.html>.

<sup>3</sup> <http://www.welt.de/regionales/sachsen/article148215681/Sachsen-legt-millionenschweres-Investitionspaket-fuer-Kommunen-auf.html>.

<sup>4</sup> Vgl. Artikel 1 „Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Brücken in die Zukunft““ des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft.

<sup>5</sup> Vgl. Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“: Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, S. 17-24.

## 2 Woher stammen die finanziellen Mittel?

Die bloße Betrachtung der Gesamtsumme von 800 Millionen Euro lässt außer Acht, dass die Kommunen mit einem Anteil von fast 40 Prozent an der Fördersumme selbst in großem Umfang zur Höhe des Programms beitragen (s. Abbildung 1). Mit knapp 20 Prozent stellt der Bund den geringsten Anteil und der Freistaat selbst liegt – lässt man die 20 Mio. Euro Verwaltungskosten einmal außen vor – hinsichtlich der reinen Fördersumme sogar gleichauf mit seinen Kommunen.

Die Bundesmittel in Höhe von 156 Millionen Euro stammen dabei aus einem Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“, welches im Rahmen des *Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern* (KInvFErrG) aufgestellt wurde.<sup>6</sup> Der Bund stellt den Ländern darin Finanzhilfen zur Unterstützung finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände in Höhe von insgesamt 3,5 Milliarden Euro zur Verfügung, wovon die oben genannten 156 Millionen Euro auf den Freistaat Sachsen entfallen. Der Verteilungsschlüssel ist jedoch äußerst fragwürdig: Zu jeweils einem Drittel werden die Mittel nach der Einwohnerzahl, der Höhe der kommunalen Kassenkredite sowie der Arbeitslosenzahl im Jahresdurchschnitt verteilt.<sup>7</sup> Insbesondere eine solch hohe Gewichtung der kommunalen Kassenkredite benachteiligt Länder wie Sachsen, deren Kommunen sich mit Blick auf die vergleichsweise geringe Verschuldung durch eine relativ solide Haushaltsführung auszeichnen, und setzt gleichzeitig Anreize zur verstärkten Kassenkreditaufnahme. Beachtlich ist aber auch, dass insgesamt gut 15 Prozent der Fördermittel des Bundes auf die Länder Bayern und Baden-Württemberg entfallen. Die Kommunen dieser Länder wiesen bereits 2014 bundesweit die mit Abstand größten Investitionsvolumina auf (517 Euro/Einw. bzw. 400 Euro/Einw. bei einem bundesweiten Durchschnitt von 292 Euro/Einw.), sodass es fraglich ist, ob die Verteilung der Bundesmittel sich an den tatsächlichen Investitionserfordernissen der Kommunen orientiert.

Die Unterstützung des Freistaates in Höhe von insgesamt 322 Millionen Euro zzgl. 20 Millionen Euro Fördervollzugskosten speist sich aus Mitteln der allgemeinen Finanzverwaltung.<sup>8</sup> Der Anteil der Gemeinden in Höhe von ebenfalls 322 Millionen Euro finanziert sich vollständig aus dem System des kommunalen Finanzausgleichs:<sup>9</sup> Im Jahr 2015 wurden einmalig Abrechnungsbeträge<sup>10</sup> aus den Jahren 2014 und 2015 in Höhe von 145 Millionen Euro zunächst der Finanzausgleichsmasse und anschließend dem Sondervermögen zugeführt.<sup>11</sup> Diese vorgezogenen Mittel wären eigentlich, wie es für den kommunalen Finanzausgleich in Sachsen typisch ist, zum Großteil in die Schlüsselmasse geflossen. Diese ist aus finanzwissenschaftlicher Perspektive besonders von Bedeutung, da die aus ihr gespeisten Schlüsselzuweisungen durch die Gegenüberstellung von Finanzbedarf und Finanzkraft gerade jenen Kommunen zugutekommen, die sie am dringendsten benötigen. Dass Teile dieser allgemeinen, ungebundenen Zuweisungen nun in zweckgebundene, investive Zuweisungen umverteilt werden, ist gerade im Hinblick auf das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung

---

<sup>6</sup> Vgl. Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz).

<sup>7</sup> Vgl. Gemeindefinanzbericht 2015, S. 158f.

<sup>8</sup> Vgl. Haushaltsplan 2017/2018, EP 15.

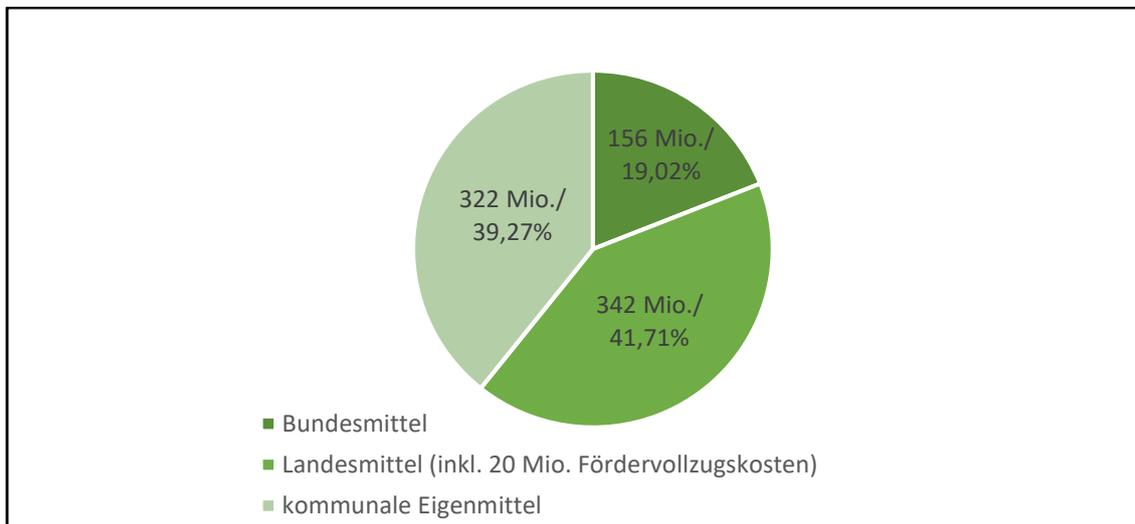
<sup>9</sup> Vgl. § 29 Abs. 1 Sächsisches Finanzausgleichsgesetz.

<sup>10</sup> Diese Abrechnungsbeträge sind eine Besonderheit des Gleichmäßigkeitssatzes, welcher bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse in Sachsen Anwendung findet. Vgl. ausführlich: Lenk, Hesse (2009): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2008/2009.

<sup>11</sup> Vgl. Artikel 3 „Änderung des Finanzausgleichsmassengesetzes 2015/2016“ des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft.

diskussionswürdig. Die Restsumme des kommunalen Anteils an den Fördermitteln finanziert sich durch Absenken der investiven Zweckzuweisungen um jeweils 59 Millionen Euro in den Jahren 2017 bis 2019. Letztlich handelt es sich also bei knapp 40 Prozent der Gesamtfördersumme nicht um zusätzliche, sondern vielmehr um umverteilte Gelder, die den Kommunen ohnehin zur Verfügung gestanden hätten.

Abbildung 1: Anteile der Gebietskörperschaften an der Finanzierung des Sondervermögens „Brücken in die Zukunft“



Quelle: Eigene Darstellung.

### 3 Was kommt bei den Kommunen an?

Vor dem Hintergrund des vergleichsweise hohen Anteils kommunaler Finanzmittel am gesamten Fördervolumen reduziert sich die tatsächliche Fördersumme letztlich auf etwa 478 Millionen Euro. Im Hinblick auf die Gesamtinvestitionen sächsischer Kommunen, die im Jahr 2015 bei 1.023 Millionen Euro lagen, ist dies immer noch ein hoher Betrag. Diese 478 Millionen Euro verteilen sich aber zudem auf 5 Jahre und 10 Landkreise mit insgesamt 423 Gemeinden sowie drei kreisfreie Städte. Grob überschlagen stehen somit pro Jahr noch knapp 96 Millionen Euro zusätzlicher Mittel für die Gesamtzahl an Empfängern zur Verfügung.

Wie stark die zusätzlichen investiven Impulse durch die Bundes- und Landesmittel dabei letztlich sein werden, ist nur schwer abzuschätzen. Entscheidend wird in diesem Zusammenhang sein, inwiefern die Fördermittel zur Realisierung tatsächlich neuer Projekte eingesetzt werden. Es ist zu vermuten, dass die Kommunen diese Mittel primär zur Realisierung bereits geplanter Projekte verwenden werden. Durch derartige Substitutionseffekte bliebe ein zusätzlicher investiver Impuls faktisch aus. Eine weitere Gefahr, die grundsätzlich mit investiven Mitteln im Rahmen von Förderprogrammen verbunden ist, besteht in sog. Mitnahmeeffekten: Dabei könnten die Kommunen dazu verleitet werden, förderungsfähige Projekte unabhängig von lokalen Bedürfnissen und Prioritäten zu „kreieren“, um die angebotenen Zuweisungen zu erhalten. Zusätzliche Impulse für Wachstum und Beschäftigung sowie eine Schließung der bestehenden Investitionslücken sind dann nicht zu erwarten.

Die Mittel beider Budgets werden zu gleichen Teilen auf den kreisangehörigen und den kreisfreien Raum verteilt.<sup>12</sup> Die Verteilung der Mittel auf die Landkreise erfolgt im „Budget Bund“

<sup>12</sup> Vgl. § 2 Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz.

nach dem Anteil des jeweiligen Landkreises an den allgemeinen Schlüsselzuweisungen, wohingegen die entsprechenden Gelder aus dem „Budget Sachsen“ nach Einwohnern verteilt werden. Somit werden letztlich alle und nicht nur die finanzschwächsten Kommunen bedient. Dies ist durchaus nachvollziehbar, da eine ausschließliche Finanzierung der finanzschwächsten Gemeinden angesichts der überall vorhandenen Herausforderungen nur schwer zu rechtfertigen wäre.

Problematisch ist dagegen, dass sowohl das „Budget Bund“ als auch das „Budget Sachsen“ eine Förderquote von nur 75 Prozent vorsehen. Oder anders formuliert: 25 Prozent der finanziellen Aufwendungen für die förderwürdigen Projekte müssen die betreffenden Kommunen selbst aufbringen. Aus Anreizgesichtspunkten ist dies zwar durchaus vernünftig, da es den Fokus auf die wirklich sinnvollen Projekte sowie Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen legen wird und die Gefahr eines reinen Mitnahmeeffekts reduziert. Zudem erhöht sich der quantitative Impuls, da insgesamt noch mehr Mittel mobilisiert werden. Allerdings erhöht sich der Anreiz zur Substitution seitens der Kommunen durch diese Eigenbeteiligung noch stärker. Der ohnehin bereits beträchtliche Anteil der Gemeinden an der gesamten Fördersumme steigt zudem noch weiter, was den zu erwartenden Nettoimpuls des Programms wiederum schmälert. Darüber hinaus muss man damit rechnen, dass gerade die finanziell schwächsten Kommunen mit dieser Eigenbeteiligung zu kämpfen haben werden.

#### **4 Fazit**

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass die Kommunen angesichts der enormen Herausforderungen, denen sie sich gegenübersehen, finanzielle Unterstützung erhalten. Die mediale Verbreitung des Themas ist dabei selbstverständlich notwendig, um der breiten Bevölkerung die politische Bereitschaft zur Unterstützung der kommunalen Ebene zu demonstrieren, allerdings wäre hier mehr Transparenz wünschenswert. Der erhebliche Anteil, den die Kommunen selbst zur Gesamtsumme des Programms beitragen müssen, wie auch die notwendige kommunale Eigenbeteiligung an den Investitionsprojekten kommen bei der Berichterstattung zu kurz. Letztlich ist der zu erwartende Investitionsimpuls aufgrund des zu kleinen Fördervolumens deutlich geringer, als es die mediale Darstellung erhoffen lässt.

Die Kommunen werden die finanziellen Mittel mit Sicherheit zur Realisierung wichtiger Projekte verwenden. Allerdings sind erhebliche Mitnahmeeffekte zu erwarten, sodass zusätzliche Investitionen nur in geringem Umfang stattfinden. Positiv zu bewerten ist, dass viele Projekte im Zusammenhang mit energetischer Sanierung Folgekosten reduzieren und damit die kommunalen Haushalte nachhaltig entlasten.

Die aufgestellte Brücke in die Zukunft ist eine relativ schmale.

Das **Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS)** stellt eine kostenfreie Informations- und Beratungsplattform für die kommunale Ebene in Sachsen dar. Im Schnittstellenbereich zwischen Verwaltung, Wissenschaft und Politik agiert das KOMKIS als kompetenter Informationsgeber, neutralen Vermittler und inhaltlicher Ansprechpartner zu Themen der kommunalen Infrastrukturbeschaffung, -erhaltung und -bewirtschaftung.

Weitere Veröffentlichungsformate abrufbar unter [www.uni-leipzig.de/komkis](http://www.uni-leipzig.de/komkis):

**KOMKIS Analyse**

**KOMKIS Dialog**

**KONKIS Praxis**

**KOMKIS Report**



UNIVERSITÄT  
LEIPZIG



Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen  
am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management