

10.02.17

Stellungnahme

des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 953. Sitzung am 10. Februar 2017 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

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

a) In Artikel 6 ist folgende Nummer 3 anzufügen:

"3. In § 8 Satz 1 wird die Angabe "2022" durch die Angabe "2024" ersetzt."

b) Artikel 7 Nummer 3 ist wie folgt zu ändern:

aa) In § 13 sind in Absatz 1 Satz 3 und in Absatz 2 Satz 3 jeweils die Angabe "2021" durch die Angabe "2023" und die Angabe "2020" durch die Angabe "2022" zu ersetzen.

bb) In § 15 Absatz 2 Satz 1 sind die Angabe "2021" durch die Angabe "2023" und die Angabe "2022" durch die Angabe "2024" zu ersetzen.

Begründung:

Zu a:

Die Verlängerung der Programmlaufzeit nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz bezüglich der Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c Grundgesetz um zwei Jahre (siehe Buchstabe b Doppelbuchstabe aa) erfordert eine entsprechend spätere Auflösung des Sondervermögens Kommunalinvestitionsförderungsfonds.

Zu b Doppelbuchstabe aa:

Der vorgesehene Förderzeitraum bis zum 31. Dezember 2020 ist zu kurz bemessen, um die Mittel, so wie vom Bund intendiert, zielgerichtet und effizient zu verbauen. Die Verwaltungskraft gerade der finanzschwachen Kommunen und die Kapazitäten der Bauwirtschaft insgesamt sind nicht darauf ausgerichtet, eine solch immense Summe innerhalb dieser kurzen Frist zu beplanen und zu verbauen. Die Kommunen sind derzeit noch mit der Abwicklung des ersten Teils des KInvFG (Kapitel 1) beschäftigt. Darüber hinaus ist anzumerken, dass der Förderzeitraum des derzeit geltenden Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen unter Zugrundelegung gleicher Argumente gerade erst bis Ende 2020 verlängert wurde. Insofern ist es nicht zielführend, dass bei einer Verdoppelung der Investitionsmittel unter gleichzeitiger Beschränkung des Förderbereichs auf den Bereich Schulinfrastruktur sowie der vom Bund intendierten stärkeren Fokussierung auf große und damit in der Umsetzung länger dauernde

Vorhaben das Ende des Förderzeitraumes entsprechend des derzeit geltenden Datums auf den 31. Dezember 2020 festgelegt wird. Daher ist, auch vor dem Hintergrund, dass der Förderzeitraum für diese zweite Tranche von Finanzhilfen zwei Jahre später beginnt, eine Ausweitung des Förderzeitraums um zwei Jahre für den Erfolg notwendig.

Zu b Doppelbuchstabe bb:

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Buchstabe b Doppelbuchstabe aa aufgrund der Verlängerung des Förderzeitraums bezüglich der Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c Grundgesetz.

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

In Artikel 7 ist Nummer 2 zu streichen

Begründung:

Ein Berichtstermin im Jahr (01.10.) für beide Kapitel ist ausreichend.

Einen zweiten Berichtstermin in das laufende Programm (Kapitel 1) aufzunehmen löst erheblichen Verwaltungsaufwand aus. Aufgrund der Verweisung in § 14 KInvFG auf § 7 KInvFG würde diese Regelung für Kapitel 1 und Kapitel 2 gelten.

Ein sachlicher Grund für die Einführung eines zweiten Berichtstermins ist nicht ersichtlich.

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

Artikel 7 ist wie folgt zu ändern:

a) Nach Nummer 2 ist folgende Nummer 2a einzufügen:

"2a. § 8 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 1 wird das Wort "erfüllen." durch die Wörter "erfüllen und wenn der zurückzuzahlende Betrag 1 000 Euro je Maßnahme übersteigt." ersetzt.

b) Dem Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

"Die Zinszahlungen nach Satz 1 und 2 entfallen, wenn der Zinsbetrag im Einzelfall 100 Euro nicht übersteigt."

b) In Nummer 3 ist § 15 wie folgt zu ändern:

aa) In Absatz 1 Satz 1 ist das Wort "erfüllen. " durch die Wörter "erfüllen und wenn der zurückzuzahlende Betrag 1 000 Euro je Maßnahme übersteigt." zu ersetzen.

bb) Dem Absatz 3 ist folgender Satz anzufügen:

"Die Zinszahlungen nach Satz 1 und 2 entfallen, wenn der Zinsbetrag im Einzelfall 100 Euro nicht übersteigt."

Begründung:

Der Bundesrat begrüßt, dass mit Artikel 6 und 7 des vorliegenden Gesetzentwurfs die Grundlage für die Gewährung zusätzlicher Finanzhilfen des Bundes in Höhe von 3,5 Milliarden Euro für Investitionen finanzschwacher Kommunen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur geschaffen werden. Er sieht es aber als erforderlich an, im Rahmen dieser Gesetzesänderung eine Bagatellregelung für Rück- und Zinszahlungen zu schaffen, da das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) sowie dieser Gesetzentwurf zur Änderung des KInvFG eine solche Regelung weder vorsehen noch zulassen. Im Sinne eines effizienten Verwaltungsvollzugs des KInvFG durch die Länder ist diese jedoch unbedingt notwendig. Der sonst mit der Zahlungspflicht anfallender Klein- und Kleinstbeträge einhergehende Berechnungs-, Buchungs- und Betreuungsaufwand würde unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen. Hinsichtlich der Betragshöhen ist diese Bagatellregelung am unteren Rand entsprechender haushaltsrechtlicher Vorschriften der Länder ausgerichtet. Wird der jeweilige Bagatellbetrag

überschritten, ist der Gesamtbetrag zurückzuzahlen beziehungsweise es fällt die Verzinsung insgesamt an.

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

In Artikel 7 Nummer 3 ist § 11 Absatz 2 Satz 2 zu streichen.

Begründung

Der Bundesrat lehnt die Regelung, der zufolge die Länder bei der Auswahl ihrer finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände generelle, in der Verwaltungsvereinbarung festgelegte Kriterien einzuhalten haben, ab. Die Auswahl obliegt allein den Ländern. So haben sie bereits für die Umsetzung des aktuellen Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes länderspezifische, an ihren finanzrechtlichen Rahmenbedingungen ausgerichtete Auswahlkriterien definiert, die zum Teil auch durch verfassungsgerichtliche Urteile bestätigt wurden. Eine Veränderung dieser Kriterien aufgrund von generellen Vorgaben würde Zweifel an den bisherigen Kriterien hervorrufen und zu unterschiedlichen Definitionen von Finanzschwäche innerhalb eines Landes und sogar innerhalb der Umsetzung eines Gesetzes führen. Zudem ergäben sich Risiken für künftige verfassungsgerichtliche Verfahren.

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

In Artikel 7 Nummer 3 sind in § 12 Absatz 2 nach dem Wort "Umbau" das Wort "und" durch ein Komma zu ersetzen und nach dem Wort "Erweiterung" die Wörter "und den Neubau" einzufügen.

Begründung:

Die Aufstockung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds um 3,5 Mrd. Euro hat zum Ziel, die Länder bei der Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen in die Bildungsinfrastruktur zu unterstützen. Im Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 sowie zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (Artikel 6 und 7) ist der Wille der Bundesregierung erkennbar, die Förderung von kommunalen Investitionen in die Bildungsinfrastruktur in einer großen Bandbreite zu ermöglichen. Nach § 12 Absatz 2 KInvFG (neu) sollen "Investitionen für die Sanierung, den Umbau und die Erweiterung von Schulgebäuden einschließlich (...)" förderfähig sein. Um diese Breite an Investitionsförderung überhaupt zu ermöglichen, wird sogar das Grundgesetz um einen Artikel 104c ergänzt.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht derzeit nicht die Möglichkeit der Förderung des Schulneubaus vor. Aufgrund steigender Schülerzahlen in einigen Kommunen in Regionen mit wachsender Bevölkerung stoßen die bestehenden Schulen an die Kapazitätsgrenzen. Die Beschulung von Flüchtlingskindern verstärkt in diesen Kommunen den bereits bestehenden Handlungsdruck. Zudem macht es der demografische Wandel in Kombination mit starken regionalen Änderungen in der Bevölkerungsstruktur gerade in dünn besiedelten Ländern in bestimmten Fällen erforderlich, Schulstandorte zu schließen und an anderer Stelle Schulen neu zu errichten.

Gerade finanzschwache Kommunen haben nur geringe Kapazitäten zur Planung von Baumaßnahmen. Vielerorts sind diese durch das bisherige KInvFG und die Regelförderung von EU, Bund und Ländern für den Zeitraum 2017 bis 2020 weitgehend ausgelastet. Für manche Kommune wäre es eine große Entlastung, wenn ein dringend notwendiger Schulneubau in der einen Kommune gefördert werden dürfte anstelle einer ebenso dringend notwendigen Sanierung einer Schule in einer anderen Kommune, weil der Neubau unter sonst gleichen Umständen hinsichtlich der Planungskapazitäten oftmals einfacher zu realisieren ist.

Das Konjunkturpaket II und das KInvFG haben in den letzten Jahren in erheblichem Maße die energetische Sanierung von Schulbauten gefördert und den diesbezüglichen Investitionsstau deutlich abzubauen geholfen. Der Investitionsstau bei Schulneubauten ist in den letzten Jahren in manchen

Regionen hingegen gewachsen.

Der Bundesrat sieht es als notwendig an, dass auch Investitionen für den Neubau von Schulgebäuden im Rahmen von Kapitel 2 des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes förderfähig sind. Die in der Begründung als ausnahmsweise für zulässig erklärte Errichtung eines Ersatzbaus aus wirtschaftlichen Gründen reicht nicht aus. Vor dem Hintergrund der aktuellen Zuwanderungssituation und der Umsetzung des Inklusionsgesetzes besteht in den Kommunen der Bedarf an zusätzlichen Schulräumlichkeiten. Dieser kann nicht allein durch Erweiterungen von Schulgebäuden, die im Gesetzentwurf der Bundesregierung bereits als förderfähig anerkannt sind, abgedeckt werden.

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

In Artikel 7 Nummer 3 ist in § 12 Absatz 2 das Wort "dabei" durch das Wort "es" zu ersetzen.

Begründung:

Die Verbesserung der Ausstattung inklusive der Anpassung an die digitalen Anforderungen ist oftmals das dringlichste Problem der Schulträger und sollte unter Einhaltung der sonstigen Voraussetzungen generell förderfähig sein. Die Voraussetzung, eine solche Maßnahme immer mit einer ggf. nicht zwingend notwendigen Sanierungs-, Umbau- oder Erweiterungsmaßnahme an der jeweiligen Einrichtung verbinden zu müssen, wie es der jetzige Gesetzesentwurf vorsieht, erscheint unter dem Aspekt einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung sowie eines möglichst wirksamen Mitteleinsatzes nicht zielführend.

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

In Artikel 7 Nummer 3 ist § 12 Absatz 2 folgender Satz anzufügen:

"Dieses umfasst auch den bedarfsgerechten Anschluss der Gebäude an leistungsfähige Datennetze mit symmetrischen Übertragungsraten von mindestens 100 Mbit/s."

Begründung

Der Bundesrat sieht eine klarstellende Ergänzung als notwendig an, um die in dem Gesetz geförderten Schulgebäude an leistungsfähige Breitbandnetze anschließen zu können. Umfasst sein sollen insbesondere auch Baukostenzuschüsse an den jeweiligen Netzbetreiber.

Schulen haben bei der wachsenden Digitalisierung insbesondere bei Cloud-Anwendungen, die von Lernenden und Lehrenden genutzt werden, sehr große Bedarfe an symmetrischen Breitbandanschlüssen. Diese können nur durch leistungsfähige Breitbandanschlüsse gewährleistet werden (FTTH). Die bestehenden Förderprogramme berücksichtigen diese besonderen Bedarfe der Schulen nicht im ausreichenden Maß.

Der Bundesrat sieht ein großes öffentliches Interesse an adäquaten Breitbandanschlüssen der Schulen, um die Zukunftsfähigkeit der Bildung zu gewährleisten. Dieses hat nicht zuletzt auch eine beträchtliche wirtschaftspolitische Bedeutung. In den allgemeinen und den beruflichen Schulen gewinnt die Digitalisierung immer mehr an Bedeutung. Die Qualität der Ausbildung der Schülerinnen und Schüler und der beruflich Qualifizierten sichert ihren Erfolg auf dem Arbeitsmarkt und sichert die Wachstumschancen der Wirtschaft.

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

In Artikel 7 Nummer 3 ist § 12 Absatz 4 zu streichen.

Begründung:

Das vom Bund vorgesehene Verfahren der Projektförderung sowie die Mitbestimmung über die Grundzüge der Ausgestaltung der Länderprogramme im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung sind abzulehnen. Die sonst zur Anwendung kommenden unterschiedlichen Förderverfahren innerhalb eines Gesetzes in einzelnen Ländern sind den Kommunen nur sehr schwer zu vermitteln, führen in der täglichen Abwicklung zu extremen Abgrenzungsschwierigkeiten, ermöglichen keine Kumulation mit Mitteln aus Kapitel 1 und führen zu massivem Verwaltungsmehraufwand bei den Ländern, die bislang die Umsetzung des ersten Kapitels des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen nicht in Form einer klassischen Projektförderung umgesetzt haben.

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

In Artikel 7 Nummer 3 ist § 13 Absatz 1 wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 1 ist die Angabe "30. Juni 2017" durch die Angabe "31. Dezember 2016" zu ersetzen.
- b) In Satz 2 ist die Angabe "Juli" durch die Angabe "Januar" zu ersetzen.

Begründung:

Der Beginn des Förderzeitraumes sollte auf den 1. Januar 2017 vorverlegt werden.

Als Maßnahmenbeginn gilt nach den haushaltsrechtlichen Grundsätzen nämlich schon der rechtsgültige Abschluss eines der eigentlichen Bauausführung zuzurechnenden Lieferungs- und Leistungsvertrages. Mithin ist bei der Festlegung des Förderzeitraumes die Berücksichtigung eines ausreichenden zeitlichen Vorlaufes vor Beginn der Ausführungsarbeiten am Investitionsvorhaben unerlässlich.

Ein Beginn des Förderzeitraumes erst zum 1. Juli 2017 hätte zur Folge, dass bei an sich bewilligungsreif ausgearbeiteten Maßnahmen zunächst mit dem Abschluss der den Arbeiten zugrundeliegenden Lieferungs- und Leistungsverträgen bis zum 1. Juli 2017 zugewartet werden müsste. Die eigentlichen Bauarbeiten könnten erst anschließend, d. h. mitunter erst weit in der zweiten Jahreshälfte 2017 oder gar erst im Jahre 2018 ausgeführt werden.

Eine solche Verzögerung bei der Umsetzung der Vorhaben ist weder sachgerecht noch erforderlich. Bei dem im Gesetzentwurf vorgesehenen Beginn des Förderzeitraumes außer Acht geblieben sind die den Investitionsmaßnahmen im Bildungsbereich innewohnenden zeitlichen, witterungs- und nutzungsbedingten Einschränkungen, die einem Zuwarten mit den Vertragsschlüssen und Bauarbeiten bis zum 1. Juli 2017 entgegenstehen.

Ferner ist der Vorlauf vor dem haushaltsrechtlichen Maßnahmenbeginn zu berücksichtigen, der die Gesamtdauer der Maßnahme vom Beginn ihrer Planung bis zum Abschluss der Ausführungsarbeiten zusätzlich steigert: Investitionen in die Schulinfrastruktur bedürfen vor ihrer Ausführung einer fachgerechten Planung. In der Mehrzahl handelt es sich bei den Investitionsvorhaben um baurechtlich zu genehmigende Baumaßnahmen. Vor der Vergabe der entsprechenden Leistungen zur Umsetzung des Investitionsvorhabens bedarf es in der Regel eines Ausschreibungsverfahrens.

Zu bedenken ist zudem, dass Kapazitäten für räumliche Ausweichmöglichkeiten während der Umsetzung des Investitionsvorhabens bereitgehalten werden müssen. Während des Schulbetriebes sind damit weniger Vorhaben umsetzungsfähig als bei Ausnutzung der unterrichtsfreien Schulferien.

Die für umfangreichere Arbeiten geeigneten Sommerferien beginnen in fünf Ländern bereits vor dem 1. Juli 2017, so dass der Abschluss der Verträge zwingend zuvor erfolgen muss. Vor den Wintermonaten begonnene, jedoch nicht abgeschlossene Maßnahmen schränken die Ausweichkapazitäten für die folgende Bausaison ein.

Bei einem Beginn des Förderzeitraumes schon am 1. Januar 2017 können hingegen auch solche Maßnahmen Berücksichtigung finden, bei denen schon vor dem 1. Juli 2017 die Vorarbeiten abgeschlossen sind und die Lieferungs- und Leistungsverträge geschlossen wurden. Mit einem auf den 1. Januar 2017 vorgezogenen Maßnahmenbeginn kann die Verwendung des vom Bund bereit gestellten Mittelvolumens früher und besser sichergestellt werden und die Sommerferien 2017 können bereits zur Umsetzung genutzt werden.

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

In Artikel 7 Nummer 3 ist dem § 14 folgender Satz anzufügen:

"§ 4 Absatz 1 gilt nicht bei einer Kumulation von Finanzhilfen nach dem ersten und zweiten Kapitel dieses Gesetzes."

Begründung:

Das hier vorgesehene Doppelförderungsverbot ist grundsätzlich richtig und wichtig. Der einfache Verweis auf § 4 Absatz 1 KInvFG greift zu kurz, da hiermit auch Förderungen nach Artikel 104b GG und somit nach Kapitel 1 des KInvFG einbezogen sind. Trotz des Verweises auf Förderungen nach anderen Gesetzen ist nicht eindeutig, wie das Verhältnis von Kapitel 1 zu Kapitel 2 des Gesetzentwurfs ist. Um jedoch eine sinnvolle und notwendige Kumulation der Mittel aus dem ersten und dem zweiten Kapitel zu ermöglichen, muss das erste Kapitel des Gesetzes vom Doppelförderungsverbot ausgenommen werden.