

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

03.03.2017

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

E-Mail

stefan.anton@staedtetag.de

Bearbeitet von  
Stefan Anton

Aktenzeichen  
20.06.20 D

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

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

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

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

### **Allgemeine Aspekte**

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

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

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

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

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

### **Zum Gesetzentwurf – Kurzfassung**

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

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

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

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

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

## **Zum Gesetzentwurf – Im Detail**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes**

#### **Zu Ziffer 1 zum Gesetzentwurf allgemein**

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

#### **Zu Ziffer 2 zum Gesetzentwurf allgemein**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Gegenäußerung der Bundesregierung wird als hinreichende Klarstellung betrachtet.

Mit freundlichen Grüßen



Verena Göppert