Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-211
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de
pers. E-Mail: CarlGeorg.Mueller@kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 41.0.1-001/002

Ansprechpartner: Beigeordneter Hamacher,
Referent Müller
Durchwahl 0211 • 4587-220/-255

13. April 2017

Schnellbrief 103/2017

An die
Mitgliedsstädte und -gemeinden

Aufstockung der Förderung nach dem Kommunalinvestitionsfördergesetz

Sehr geehrte Damen und Herren Bürgermeisterinnen und Bürgermeister,

wie heute in Presseberichten der Rheinischen Post und der WAZ zu lesen war, soll Bundeskanzlerin Merkel Fördermittel in Milliardenhöhe für NRW-Kommunen angekündigt haben. Der Bund habe ein Sondervermögen zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen in Höhe von 3,5 Milliarden Euro aufgelegt, ein zweites Programm, ebenfalls mit einem Volumen von 3,5 Milliarden Euro, werde folgen, heißt es in dem Bericht.

Wir dürfen darauf hinweisen, dass es sich bei dem bereits aufgelegten Sondervermögen i. H. v. 3,5 Mrd. Euro um den Kommunalinvestitionsförderungsfonds handelt, der bereits seit 2015 zur Förderung kommunaler Infrastrukturvorhaben über das Bundesgesetz KInvFG und das NRW-Umsetzungsgesetz KInvFöG NRW zur Verfügung steht. Zuletzt haben wir mit Schnellbrief Nr. 85 vom 21.03.2017 über die aktuelle Version der FAQ-Liste des NRW-Innenministeriums zu Einzelheiten der Förderung berichtet.

Mit dem ebenfalls erwähnten „zweiten Programm“ ist die geplante Aufstockung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds gemeint, über die wir zuletzt mit Schnellbrief Nr. 51 vom 13.02.2017 berichtet hatten. Über den aktuellen Gesetzgebungsstand und die Beschlusslage in den Gremien des Verbandes möchten wir Sie im Folgenden noch einmal ausführlich informieren:

Mit Schnellbrief Nr. 288 vom 17.10.2016 hatten wir darüber berichtet, dass sich die Spitzen von Bund und Ländern in ihrer Einigung am **14.10.2016** nicht nur auf eine Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs verständigt, sondern darüber hinaus auch eine Reihe weiterer Schritte im Rahmen der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden beschlossen haben. Hierzu gehörte auch die Verständigung über eine Fortführung und Aufstockung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds des Bundes.

Unter der Überschrift „Bessere Förderung von Investitionen“ wurde dazu festgehalten:

> *„Die Möglichkeiten zur zielgerichteten und effizienten Förderung von Investitionen in gesamtstaatlich bedeutsamen Bereichen sollen verbessert werden. Der Bund erhält dazu mehr Steuerungsrechte bei Finanzhilfen. Grundgesetzliche Erweiterung der Mitfinanzierungskompeten-*

zen des Bundes im Bereich der kommunalen Bildungs-Infrastruktur für finanzschwache Kommunen. Dabei erfolgt eine Orientierung an dem bisher laufenden Bundesprogramm“,

womit auf den bestehenden Kommunalinvestitionsförderungsfonds Bezug genommen wird. Zum Zeitpunkt der Einigung enthielt der Fonds bereits Bundesgelder in Höhe von 3,5 Mrd. Euro zur Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Verteilung der Gelder wird auf Ebene des Bundesrechts über das „Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen“ (KInvFG) und auf NRW-Ebene über das „Gesetz zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen“ (KInvFöG NRW) gesteuert.

Nachtragshaushalt; Gesetzesentwürfe der Bundesregierung

Am 16.02.2017 hat der Bundestag einen Nachtragshaushalt für 2016 verabschiedet und in diesem Zuge die **Aufstockung** des Kommunalinvestitionsförderungsfonds **um 3,5 Mrd. Euro** vollzogen. Bevor diese Mittel allerdings in die kommunale Bildungsinfrastruktur investiert werden können, muss – wie im oben zitierten Beschlusstext angedeutet – zunächst das Grundgesetz geändert werden.

Unter anderem dafür hat das Bundeskabinett am 14.12.2016 Gesetzesentwürfe zur Umsetzung der Beschlüsse der Einigung vom 14. Oktober 2016 zur künftigen Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern beschlossen:

- „**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g)**“,

  inzwischen BT-Drucksache 18/11131 vom 13.02.2017;

- „**Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften**“,

  inzwischen BT-Drucksache 18/11135 vom 13.02.2017.

Der erstgenannte Entwurf schafft mit der Einfügung eines neuen Art. 104c GG eine Ermächtigung des Bundes zur Gewährung von Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen finanzschwacher Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der Bildungsinfrastruktur. Es handelt sich um einen Ausnahmetatbestand zu Artikel 104b GG, der die Gewährung von Finanzhilfen im Bildungssektor aufgrund der insoweit gegebenen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht zulässt.

Der zweitgenannte Entwurf sieht in Artikel 6 zunächst die Aufstockung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds durch eine Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ vor und greift damit die per Nachtragshaushalt 2016 zur Verfügung gestellten Mittel ab. In Artikel 7 des Entwurfs ist sodann eine Ergänzung des KInvFG vorgesehen. Ein neuer § 10 beschreibt „Förderziel und Fördervolumen“ der Aufstockung wie folgt:

„Zur Verbesserung der Schulinfrastruktur allgemeinbildender Schulen und berufsbildender Schulen unterstützt der Bund die Länder bei der Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände. Hierzu gewährt er aus dem Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ den Ländern Finanzhilfen für Investitionen finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände nach Artikel 104c des Grundgesetzes in Höhe von insgesamt 3,5 Milliarden Euro.“

Die Förderung dürfte damit ausschließlich auf den Bereich „Schulinfrastruktur“ beschränkt bleiben, was auch im neuen § 12 „Förderbereich und Fördervoraussetzungen“ zum Ausdruck kommt. Als Förderzeitraum sind die Jahre 2017 bis 2021 vorgesehen.

Wie schon bei der ersten Tranche des Fonds sieht auch der jetzige Entwurf in § 11 eine für **Nordrhein-Westfalen** sehr günstige Mittelverteilung vor: Mit **rund 32 %** profitiert NRW in nahezu gleicher Höhe auch von den weiteren Geldern des Fonds, da die diesem Schlüssel zugrunde liegenden sachlichen Kriterien unverändert geblieben sind, wie sich aus der Gesetzesbegründung ergibt (vgl. BT-Drs. 18/11135, S. 87):

> *„Der Verteilungsschlüssel wurde aus drei Kriterien gebildet. Dies sind die Anzahl der Einwohner jeweils zum 30. Juni des Jahres, die Höhe der Kassenkreditbestände der Länder und Kommunen zusammen jeweils zum 31. Dezember des Jahres sowie die Anzahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt. Beim Kriterium „Kassenkredite" wurden zusätzlich zu den kommunalen Kassenkrediten die der Länder einbezogen, da ansonsten die Stadtstaaten bei diesem Kriterium unberücksichtigt geblieben wären."*

Für die Einzelheiten des Verfahrens zur Durchführung des Gesetzes wird wiederum auf eine noch zu schließende Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern verwiesen und die Inanspruchnahme der Finanzhilfen an das Inkrafttreten der Verwaltungsvereinbarung gebunden.

Neben Regelungen zum Ausbau der kommunalen Investitionsförderung enthalten diese auch Regelungen zu weiteren Themen, die Gegenstand der Einigung am 14.10.2016 waren – so etwa die Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs im engeren Sinne (s. TOP 10).

Aktueller Sachstand

In Berlin dauern die Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der Reform der Bund-Länder-Finanzen aktuell an.

Am 10.02.2017 hatte sich zunächst der **Bundesrat** auf seiner 953. Plenarsitzung zur künftigen Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern positioniert und mit Blick auf die Gesetzesentwürfe der Bundesregierung insgesamt 70 Änderungen vorgeschlagen (die entsprechenden Beschlüsse sind in den o. g. Gesetzesentwürfen der Bundesregierung – Anlagen 2 und 3 – abgedruckt, jeweils gegen Ende). Die Länder haben darin u. a. klargestellt, dass sie wie bisher alleine eigene Kriterien zur Bestimmung der „finanzschwachen Kommunen" festlegen und dies nicht einer mit dem Bund zu schließenden Verwaltungsvereinbarung überlassen wollen (vgl. § 11 Abs. 2 Satz 2 KInvFG-E). In diesem Zusammenhang sehen die Länder im Übrigen auch Korrekturbedarf bei der vorgelegten Begründung zum neuen 104c GG („Die Kriterien für die Bestimmung der förderberechtigten finanzschwachen Kommunen werden durch Bundesgesetz oder in den abzuschließenden Verwaltungsvereinbarungen festgelegt."). Weiter hat der Bundesrat gefordert, dass die KInvFG-Mittel ebenfalls für den Neubau von Schulen eingesetzt werden können. Darüber hinaus solle die Verbesserung der Ausstattung in den Schulen, die Anpassung an die digitalen Anforderungen und der Anschluss der Schule an ein Hochgeschwindigkeitsbreitbandnetz ebenfalls generell förderfähig sein, ohne dass zwingend eine Sanierungs-, Umbau- oder Erweiterungsmaßnahme erfolgen muss. Ferner plädiert der Bundesrat für die Streichung von Art. 7 Nr. 3 zu § 12 Abs. 4 KInvFG („Die Förderung erfolgt im Rahmen einer Projektförderung […]"), da die unter Umständen dann zur Anwendung kommenden unterschiedlichen Förderverfahren innerhalb eines Gesetzes in einzelnen Ländern den Kommunen nur schwer vermittelbar wären und vor allem zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand in den Ländern führen würde (zumindest in den Ländern, die das KInvFG bisher nicht in Form einer klassischen Projektförderung umgesetzt haben). Hingewiesen sei schließlich noch darauf, dass sich der Bundesrat für eine Vorverlegung des Beginns des Förderzeitraums auf den 1. Januar 2017 ausgesprochen hat. Eine Änderung des in den Entwürfen vorgesehenen Aufteilungsschlüssels der zusätzlichen 3,5 Mrd. Euro auf die Länder wurde im Übrigen nicht empfohlen.

Im **Bundestag** standen die Bundesfinanzhilfen für kommunale Investitionen und Schulinfrastruktur bei einer Anhörung im Haushaltsausschuss am 06.03.2017 auf der Agenda. Der Deut-

sche Städte- und Gemeindebund hat in diesem Rahmen die Gesetzesvorlagen insgesamt begrüßt, aber auch gefordert, das bestehende Kooperationsverbot im Bildungsbereich gänzlich aufzuheben. Direkte Zahlungen des Bundes an die Kommunen seien "vorzugswürdig", denn damit wäre sichergestellt, "dass die Bundesmittel vollständig in den Gemeinden investiert werden". Auch der Deutsche Städtetag sprach sich in seiner Stellungnahme für die Aufhebung des Kooperationsverbotes aus.

Weitere inhaltliche Forderungen des DStGB bezogen sich insbesondere darauf, sicherzustellen, dass die Fördermittel des Bundes tatsächlich bei den Gemeinden ankommen und nicht auf der Länderebene "verlorengehen". Kritisch kommentiert wurde – wie schon durch den Bundesrat – auch die vorgeschlagene Festschreibung von bundeseinheitlichen Kriterien "kommunaler Finanzschwäche" als Verteilkriterium für die Investitionsfördermittel. Bundesweit einheitliche Kriterien kommunaler Finanzschwäche könnten den länderspezifischen Gegebenheiten nicht gerecht werden. Es sollte den Bundesländern daher auch weiterhin vorbehalten sein, selbst sachgerechte und nachvollziehbare Kriterien zur Bestimmung finanzschwacher Kommunen aufzustellen. Auch eine verbindliche Vorgabe einer Projektförderung für die Länder stehe der beim Kommunalinvestitionsförderungsfonds gelebten Förderpraxis konträr entgegen. Zudem dürfe die im Grundsatz zu begrüßende Investitionstätigkeit des Bundes nicht dazu führen, dass sich die Bundesländer ihrer eigenen Finanzierungsverantwortlichkeit für die Bildungsinfrastruktur in den Gemeinden entziehen. Diese „Zusätzlichkeit“ gegenüber bisherigen Landesmitteln sollte daher ausdrücklich auch im Begleitgesetz deutlich werden. Sofern es nicht gelingt, den Kommunen die Investitionsmittel direkt zukommen zu lassen, muss sichergestellt werden, dass sie vollumfänglich den Kommunen zukommen.

Bei den weiteren Sachverständigen in der Anhörung sind die geplanten Regelungen zu Bundesfinanzhilfen für finanzschwache Kommunen, um Bildungsinfrastrukturen zu sanieren, auf ein geteiltes Echo gestoßen. Unter anderem der Bundesrechnungshof sieht die geplante Neuregelung als zu "weitreichenden Schritt" kritisch. Der Deutsche Landkreistag sprach sich ebenfalls gegen die Einführung des Artikel 104c GG aus. Damit würden "bewährte Verantwortungsstrukturen" zerstört. "Die Länder, die schon bisher ihre Kommunen nicht angemessen ausgestattet haben, werden in Zukunft umso lauter auf eine Investitionshilfebefugnis des Bundes nach Einfügung eines Art. 104c GG verweisen. Völlig offen bleibt dabei, ob der Bund dann tatsächlich in neue Finanzhilfeleistungen eintritt", heißt es in der schriftlichen Stellungnahme.

Von wissenschaftlicher Seite wurde insbesondere Kritik an den sachlichen Verteilkriterien laut. Die Mittelverteilung teils an der Höhe der Kassenkredite festzumachen, sei problematisch, denn es handle sich um einen "Finanzausgleich nach dem Rückspiegel". Das Geld fließe dann dahin, "wo in der Vergangenheit mehr ausgegeben wurde. Das müssen aber keineswegs Gemeinden sein, die einen ungedeckten Investitionsbedarf haben", schrieb der Sachverständige Büttner in seiner Stellungnahme. Zudem würden jene Länder "bestraft", die ihren Kommunen nicht gestattet haben, Kassenkredite in Anspruch zu nehmen

Die Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages ist bei Bedarf vollständig im Internet dokumentiert unter www.bundestag.de.

Trotz der geäußerten Kritik insbesondere am Verteilungsschlüssel, die dem Vernehmen nach wohl auch von weiteren Akteuren im politischen Berlin –Bundestagsabgeordneten und einigen Ländern – geteilt wird, fehlt es zugleich an Alternativen. Nach Auskunft des DStGB steht ein alternativer Schlüssel im Bundestag momentan nicht zur Debatte. Trotz ggf. zäher Verhandlungen wird in Berlin damit gerechnet, dass die o. g. Gesetzgebungsverfahren noch in dieser Legislaturperiode – wohl aber erst nach der NRW-Landtagswahl – abgeschlossen werden können.

Umsetzung in NRW

Da der Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene noch andauert, gibt es innerhalb des Landes

noch keine offiziellen Überlegungen zu der Frage, nach welchem Schlüssel der auf NRW entfallende Anteil auf die Kommunen verteilt werden soll.

Der Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft des Städte- und Gemeindebunds NRW hat sich für eine Orientierung an dem Verteilungsschlüssel aus dem Programm Gute Schule 2020 der NRW-Landesregierung auf einer aktuellen statistischen Basis ausgesprochen. Das (teilweise) Abstellen auf einen nach den Kriterien des kommunalen Finanzausgleichs berechneten Bedarf würde dem vom Bund erwünschten Merkmal der Finanzschwäche Rechnung tragen, während die zweite Säule (Berücksichtigung der Schülerzahlen) der sachlichen Orientierung der nächsten Tranche Rechnung tragen würde, die einen deutlichen Schwerpunkt im Bildungsbereich setzen will.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

gez. Hamacher