

**Ausschussvorlage HHA/19/37**

Eingegangene Stellungnahmen

zu der mündlichen Anhörung des Haushaltsausschusses  
zu dem

**Gesetzentwurf  
der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein  
Gesetz zur Änderung des Kommunalinvestitionsprogrammge-  
setzes**  
– Drucks. [19/4828](#) –

- |     |  |       |
|-----|--|-------|
| 14. | Dr. Henrik Scheller, Deutsches Institut für Urbanistik | S. 44 |
| 15. | WIBank Hessen  | S. 47 |
| 16. | Landeselternbeirat von Hessen                          | S. 48 |

Bereich  
Infrastruktur und Finanzen

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH • Zimmerstraße 13-15 • 10969 Berlin

Hessischer Landtag  
Der Vorsitzende des Haushaltsausschusses  
Postfach 3240

65022 Wiesbaden

Telefon: +49 30 39001-295

Telefax: +49 30 39001-116

E-Mail: scheller@difu.de

Internet: www.difu.de

Berlin, 4. August 2017

Az:

## Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung des Kommunalinvestitionsprogrammgesetzes

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

ich bedanke mich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung des Kommunalinvestitionsprogrammgesetzes.

Die Notwendigkeit von Investitionen in die Bildungsinfrastruktur wird seit Jahren nicht nur durch das vom Deutschen Institut für Urbanistik für die KfW-Bankengruppe erstellte „KfW-Kommunalpanel“ bestätigt – einer Befragung von rund 4.000 Kämmereien deutscher Kommunen zu den in ihren Landkreisen, Städten und Gemeinden wahrgenommenen Investitionsrückständen. In dem im Mai d. J. vorgelegten Kommunalpanel 2017 lag der für die Bundesrepublik insgesamt hochgerechnete Rückstand im Bereich Schulen einschließlich Erwachsenenbildung mit 32,8 Mrd. Euro nur knapp hinter dem Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur mit 34,2 Mrd. Euro. Hinzu kommen die Bereiche Sportstätten und Bäder sowie Kinderbetreuung mit einem jeweils geschätzten Bedarf von 9,7 bzw. 4,6 Mrd. Euro. Auch andere Schätzungen kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Der Anteil der Kommunen, der im Bereich Schulen einschließlich Erwachsenenbildung einen „gravierenden Rückstand“ sieht, ist in den vergangenen vier Jahren erkennbar gestiegen – auch wenn 50 Prozent der befragten Kämmereien in der Bundesrepublik gleichzeitig angaben, dass der Rückstand in den kommenden fünf Jahren eher abgebaut werden dürfte.

Wie notwendig Investitionen in die Bildungsinfrastruktur der Kommunen sind, hat letztlich auch der Bund im Rahmen der jüngsten Neuregelung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern anerkannt. Mit dem neuen, aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht unproblematischen Art. 104c GG ist es dem Bund nun möglich, „den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur“ zu gewähren. Nachdem bereits 2015 mit dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG) 3,5 Mrd. Euro für kommunale Infrastrukturinvestitionen – einschließlich des Bildungsbereichs – vom Bund bereitgestellt wurden, wird das dazu eingerichtete Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ nun nochmals um den gleichen Betrag für Investitionen ausschließlich in die Bildungsinfrastruktur der Städte und Gemeinden aufgestockt. Der vorliegende Entwurf zur Änderung des hessischen Kommunalinvestitionsprogrammgesetzes (KIP-II) dient zwar im Wesentlichen dazu, Bundesrecht umzusetzen und zusätzlich eine landeseigene Förderlinie zu begründen. Trotzdem sei auf ein paar grundsätzliche Kritikpunkte hingewiesen. Selbst wenn davon nur ein Teil durch den Landesgesetzgeber veränderbar ist, so scheinen sie für die allgemeine Debatte – auch zukünftiger Programme dieser Art – relevant:

- Seit einigen Jahren ist in der Bundesrepublik die Tendenz zu erkennen, dass der Bund mit einer wachsenden Zahl an zeitlich und volumemäßig begrenzten Einzelprogrammen Maßnahmen im

Bildungsbereich fördert. Eine grundlegende Neuaustarierung der föderalen Finanzarchitektur zugunsten einer Stärkung der Haushaltsautonomie von Ländern und Kommunen – gerade im Bildungsbereich – wird damit immer weiter aufgeschoben.

- Die finanzielle Ausstattung von Mischfinanzierungsprogrammen dieser Art orientiert sich an abstrakten Bedarfslagen. Denn detaillierte Schätzungen der öffentlichen Infrastrukturbedarfe in der Bundesrepublik insgesamt sowie einzelnen Bundesländern liegen kaum vor. Oft handelt es sich um überschlägige Hochrechnungen. Für eine nachhaltige Investitionsplanung – gerade auch im Rahmen solcher Gesetze wie dem nun vorliegenden hessischen Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung des Kommunalinvestitionsprogrammgesetzes (KIP-II) – wäre ein kontinuierliches und landesweites Monitoring zum Be- und Zustand der Bildungsinfrastruktur wünschenswert. Berlin hat eine solche landesweite Statuserhebung zum Sanierungsbedarf aller Schulen in bezirklicher Trägerschaft („Gebäudescan“) im Rahmen seines laufenden Investitionsprogramms vorgenommen, um auf dieser Basis Maßnahmen priorisieren zu können. Auch wenn sich in einem Flächenland wie Hessen als Gegenargument die kommunale Selbstverwaltungsautonomie ins Feld führen ließen, so bleibt doch zu konstatieren, dass sich mit solchen Erhebungen nicht nur mengenmäßige Bedarfe im schulischen Bereich – wie durch die Schulentwicklungspläne –, sondern eben auch bauliche Nachhol-, Ersatz- und Erweiterungsbedarfe der bestehenden Infrastrukturen erfassen ließen. Eigentümlicherweise erfolgt im nun vorliegenden Entwurf zu KIP-II weder eine Bezugnahme auf die Schulentwicklungsplanung des gesamten Landes, noch der Schulträger. Denkbar wäre beispielsweise eine Auflage zur Mittelbeantragung, entsprechende Investitionsprojekte in eine pädagogisch-konzeptionelle Gesamtstrategie für die einzelnen Schulen (und Quartiere) einzubetten.
- Ein Knackpunkt der meisten Bund-Länder-Mischfinanzierungsprogramme bleibt aufgrund des in § 10 Abs. 3 HGrG normierten Investitionsbegriffes –, dass ausschließlich bauliche Investitionen förderfähig sind. Aufwendungen für Personal sind regelmäßig ausgenommen.
- Die Verteilung von derart zur Verfügung gestellten Mitteln erfordert zudem geeignete Verteilungsschlüssel, um tatsächlich auch *die* Träger öffentlicher Aufgaben zu erreichen, die die Mittel benötigen. Oft folgt die Verteilung dem föderalen Gleichbehandlungsgebot, wonach „Gleiches gleich, Ungleiches aber seiner Eigenart gemäß verschieden zu behandeln“ ist (BVerfGE 1, 14 (52)). Darunter leidet jedoch verschiedentlich die Zielgenauigkeit, da entsprechende Verteilungsschlüssel für die Gesamtheit aller in Frage kommenden Normadressaten gleichermaßen Anwendung finden müssen. In Zeiten wachsender (fiskalischer) Disparitäten innerhalb der kommunalen Familie produzieren solche Verteilungsmechanismen immer wieder auch gewisse Verzerrungen und „Ausreißer“ – also Kommunen, bei denen sich fragwürdige Verteilungswirkungen einstellen.
- Vor diesem Hintergrund erweist sich auch die notwendige Bestimmung der „Finanzschwäche“ einzelner Kommunen, die nun das Grundgesetz sowie die einfachgesetzlichen Bundes- und Landesbestimmungen erfordern, als eine Herausforderung. Dies zeigt sich auch im Entwurf des hessischen Umsetzungsgesetzes zur Änderung des Kommunalinvestitionsprogrammgesetzes (KIP-II).

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass sich das Land Hessen mit seinen kommunalen Spitzenverbänden zügig auf einen grundlegenden Verteilungsmechanismus sowie entsprechende Kriterien zur Verteilung der Mittel verständigt hat. So können die vom Bund bereitgestellten Ressourcen zeitnah abgerufen werden, zumal entsprechende Bauvorhaben einen zeitlichen Planungsvorlauf benötigen und in der möglichen Realisierungsphase dann aufgrund der spezifischen Taktung des Schuljahres nicht selten mit den Ferienzeiten abgestimmt werden müssen.

Für die drei von KIP-II vorgesehenen Förderlinien bzw. -kontingente, sind unterschiedliche Verteilungskriterien vorgesehen. Während sich das Land Hessen bei den Kriterien für den Mittelabruf im Rahmen des Bundesprogrammes an der Höhe der kommunalen Steuereinnahmenkraft oder der Teilnahme am Kommunalen Schutzschirm des Landes Hessen orientieren will, sollen die Mittel im landeseigenen Programm, das sich nur an die Kommunen richtet, die im Bundesprogramm nicht anspruchsberechtigt

sind, mittels einer Schülerbezogenen Pauschale in Höhe von 300 Euro verteilt werden. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass alle 31 hessischen Schulträgerkommunen die Chancen haben, Mittel zu erhalten. Diese Herangehensweise vermag aus der Außenperspektive nur bedingt zu überzeugen. Dies gilt beispielsweise für Städte wie Frankfurt am Main und Wiesbaden sowie den Main-Taunus-Kreis – Kommunen, deren relative Steuereinnahmekraft zum Teil deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe liegt und die auch nicht am kommunalen Schutzschirm teilnehmen. Tatsächlich ist der marode Zustand vieler Schulen nicht nur in finanzschwachen Kommunen zu beobachten. Allerdings wäre mit Blick auf eine Wirkungsoptimierung der eingesetzten Mittel eine noch stärker indikatorengestützte Fokussierung des Mitteleinsatzes – gerade auch im Landesprogramm – durchaus überlegenswert. So nennt die Entwurfsfassung zur Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung (VV) zur Durchführung von Kapitel 2 [...] des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG) (Stand: 22. Juni 2017) in § 4 auch sozialräumliche Indikatoren als Möglichkeit zur Bestimmung der kommunalen Finanzschwäche (insbesondere Arbeitslosenquote und Höhe der Sozialausgaben). Ausgehend von der allgemein unstrittigen Erkenntnis, dass in der Bundesrepublik Bildungserfolg nach wie vor durch die soziale Herkunft bestimmt wird, könnte durch ein Rückgriff auf gerade solche Indikatoren möglicherweise eine größere Zielgenauigkeit des Mitteleinsatzes erreicht werden, wenn Investitionsmittel zunächst einmal schwerpunktmäßig in Städte mit Problemquartieren gelenkt würden.

Auch der noch in § 1 KIPG klar hergestellte Bezug zur Flüchtlings- und Integrationsproblematik wurde nun leider im vorliegenden Änderungsgesetz nicht explizit wieder aufgegriffen. Versteht man Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen aber als zentrale Anlaufpunkte in den Städten und Gemeinden, in denen nicht nur vormittags Wissen vermittelt wird, sondern auch sozialer Austausch, Freizeitgestaltung, ganztägige Betreuung und soziale Integration ganzer Familien (mit Migrationshintergrund) erfolgt, dann würde mit einem Indikator wie „Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund“ als Förderkriterium auch mit dem vermeintlich technischen KIP-II ein klares Zeichen gesetzt. Ähnliches gilt für die Inklusionsproblematik. So wird zwar der „Umbau“ von Schulgebäuden, nicht aber die Herstellung von „Barrierefreiheit“ explizit als Förderzweck benannt. Allerdings ist positiv hervorzuheben, dass das hessische KIP-II – anders als die VV zur Durchführung von Kapitel 2 [...] des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG) – auch Investitionen in die Ausstattung der Schulen zulässt.

In dem vom Difu durchgeführten KfW-Kommunalpanel wurde inzwischen mehrfach festgestellt, dass Investitionen der Kommunen nicht selten auch aufgrund fehlender administrativer Kapazitäten in den Fachverwaltungen aufgeschoben werden. Insofern ist es bedauerlich, dass das hessische KIP-II – nicht wie an anderen Stellen auch – den Passus aus § 6 der Entwurfsfassung VV KInvFG übernommen hat. Dort heißt es: „Investive Begleit- und Folgemaßnahmen werden nur gefördert, wenn ein unmittelbarer und notwendiger Zusammenhang mit einer Investitionsmaßnahme nach § 12 Abs. 2 KInvFG besteht. Dazu zählen auch *projektvorbereitende und -begleitende Beratungsleistungen externer Dienstleister*, die einer möglichst wirtschaftlichen Umsetzung und Nutzung dienen. Laufende Kosten der Verwaltung (Personalkosten, Sachkosten) sind nicht erstattungsfähig“ (kursiv nur hier). Durch die Beauftragung externer Planungsbüros könnten die Kommunen wenigstens in dieser Hinsicht ein Stück weit entlastet werden.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Henrik Scheller  
Teamleiter Finanzen

*H. Jansen*

Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen

Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen · 60297 Frankfurt am Main

Hessischer Landtag  
Herrn Wolfgang Decker  
Vorsitzender des Haushaltsausschusses  
Schloßplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen  
60297 Frankfurt am Main

Standort Offenbach am Main

Strahlenbergerstr. 11  
63067 Offenbach am Main

www.wibank.de

Ihre Nachricht:

Unser Zeichen:

Ansprechpartner/in:  
Dr. Steffen Becker  
steffen.becker@wibank.de

Telefon: +49 69 9132-3251  
Fax: +49 69 9132-83251  
Datum: 17. Juli 2017

**Stellungnahme der Wirtschafts- und Infrastrukturbank zur Anhörung des Haushaltsausschusses zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung des Kommunalinvestitionsprogrammgesetzes – Drucks. 19/4828**

Sehr geehrter Herr Decker,

die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) ist bereits mit der finanztechnischen Umsetzung des Kommunalinvestitionsprogrammgesetzes vom 25. November 2015 beauftragt. Die WIBank kann sich hierbei erfolgreich insbesondere auf ihre administrativen Erfahrungen und systemtechnischen Einrichtungen zur Umsetzung der Sonderinvestitions- bzw. Konjunkturprogramme aus den Jahren 2009 ff. stützen. Diese Voraussetzungen kommen auch für die Umsetzung des Kommunalinvestitionsprogramms zum Tragen.

Die WIBank ist in der Lage, die Umsetzung eines öffentlichen Investitionsförderprogramms, das sich aus Bundes-, Kofinanzierungs- und Landesmitteln zusammensetzt, zu gewährleisten. Gleichzeitig kommen die gewachsenen Voraussetzungen und Erfahrungen der WIBank bei der Umsetzung derartiger Förderprogramme auch den antragstellenden kommunalen Gebietskörperschaften und kommunaleretzenden Maßnahmenträgern zu Gute. Dies wird begleitet durch eine enge und kooperative Zusammenarbeit, die von der WIBank im kommunalen Bereich mit den Fachebenen der beteiligten Ministerien des Landes etabliert werden konnte.

Aus dieser Perspektive knüpft die vorgeschlagene Änderung des Kommunalinvestitionsprogrammgesetzes aus Sicht der WIBank weitgehend an eine bewährte Fördersystematik an und stellt damit eine zielführende Erweiterung der kommunalen Investitionsförderung im Schulbereich dar.

Mit freundlichen Grüßen

*Gottfried Milde*  
Gottfried Milde

*Steffen Becker*  
Dr. Steffen Becker

Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen  
rechtlich unselbstständige Anstalt in der Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale  
Geschäftsleiter der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen:  
Gottfried Milde, Eckhard Hassebrock, Dr. Michael Reckhard  
Vorsitzender des Vorstandes der Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale:  
Herbert Hans Grüntker  
Sitz der Landesbank Hessen-Thüringen:  
Frankfurt am Main (AG Frankfurt am Main \* HRA 29821) und Erfurt (AG Jena \* HRA 102181)

Bankverbindungen:  
Landesbank Hessen-Thüringen  
IBAN DE68 5005 0000 0005 1199 87  
Frankfurter Volksbank eG  
IBAN DE95 5019 0000 2065 1517 00  
Postbank Frankfurt am Main  
IBAN DE55 5001 0060 0027 2136 08  
UST.-Id.-Nr.: DE 114 104 159



10. August 2017

## Stellungnahme

des Landeselternbeirats von Hessen

**zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses zu dem Gesetzentwurf der CDU und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung des Kommunalinvestitionsprogrammgesetzes**

### Drucksache 19/4828:

Der Landeselternbeirat von Hessen bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf.

Wir beschränken uns mit unserer Stellungnahme naturgemäß auf den „Zweiten Teil – Förderung der Investitionstätigkeit der Schulträger durch ein Kommunalinvestitionsprogramm II“.

Grundsätzlich begrüßt der Landeselternbeirat von Hessen alle Investitionen in Bildung. Insbesondere ist dem Landeselternbeirat daran gelegen, dass die Schule eines jeden Schülers sich in einem angemessenen und ordentlichen Zustand befindet und eine Ausstattung aufweist, die einen qualitativ hochwertigen Unterricht ermöglicht. Daher befürwortet der Landeselternbeirat jede Maßnahme, die geeignet ist, ein Gefälle in Zustand und Ausstattung der Schule zwischen finanzschwachen und finanzstarken Kommunen zu beseitigen. Die Finanzschwäche eines Schulträgers darf den Schülerinnen und Schülern nicht zum Nachteil gereichen.

Allerdings ist festzuhalten, dass - auch bei Berücksichtigung der von den Kommunen als Schulträger aufzubringenden Mittel - diese in ihrer Gesamtheit noch immer nicht ausreichen, um allein die notwendigen Sanierungen aller hessischen Schulen vorzunehmen.

Wünschenswert wäre deshalb, wenn der Anteil des Landesprogramms deutlich ausgeweitet würde, um beispielsweise die Einsparungen, die durch die Verlagerung der nachschulischen Betreuung von den Kita- und Horteinrichtungen in die Schulen entsprechend der Empfehlung des Landesrechnungshofs erzielt wurden, mit dem jetzt aufgelegten Programm auszugleichen. Ferner ist zu beanstanden, dass die Mittel nicht auch nur anteilig für Personalkosten eingesetzt werden können, so dass nicht sichergestellt ist, dass die Schulträger überhaupt über die Personalkapazitäten verfügen, die erforderlich sind, um die gewährten Mittel umzusetzen.

Begrüßenswert ist die Erwähnung, dass die Förderung auch für den Breitband-Ausbau an Schulen genutzt werden kann. Darüber hinaus sollte der Ausbau des W-LAN für Schülerinnen und Schüler sowie die notwendigen Strukturen, wie Technische Infrastruktur, Technischer Support etc. ausdrücklich in den Katalog der förderfähigen Maßnahmen aufgenommen werden.