

Schriftlicher Bericht

zum

Entwurf eines Niedersächsischen Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (NKInvFG)

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 17/3715

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport - Drs. 17/3849

Berichtersteller: Abg. Jan-Christoph Oetjen (FDP)

Der Ausschuss für Inneres und Sport empfiehlt in der Drucksache 17/3849 einstimmig, den Gesetzentwurf der Landesregierung mit einigen Änderungen anzunehmen; dem haben sich die mitberatenden Ausschüsse für Rechts- und Verfassungsfragen sowie für Haushalt und Finanzen - ebenfalls einstimmig - angeschlossen.

Der Gesetzentwurf hat zum Ziel, die vom Bund in diesem Jahr zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft einmalig bereitgestellten Mittel, die für Niedersachsen 327,54 Millionen Euro betragen, aufzuteilen und das Nähere zur Mittelbewirtschaftung zu regeln. Er folgt dabei im Aufbau und vielen Detailformulierungen einem ähnlichen Landesgesetz aus dem Jahr 2009, dem Zukunftsinvestitionsgesetz (ZukInvG).

Der Gesetzentwurf ist den Ausschüssen am 1. Juli 2015 direkt überwiesen worden. Am 2. Juli 2015 hat ein Vertreter des Innenministeriums den Gesetzentwurf und den Verteilungsschlüssel im federführenden Innenausschuss erläutert und dazu ausgeführt, die Landesregierung habe sich für eine schlanke Verfahrensgestaltung ohne zusätzliche Vorgaben auf Landesebene entschieden. Bei der Verteilung auf die Kommunen seien die gleichen Kriterien zugrunde gelegt worden, die der Bund für die Aufteilung der Gesamtsumme auf die Bundesländer verwendet habe. Eine zusätzliche Gewichtung bei der Mittelverteilung liege der abgestuften Festlegung der jeweils von den Kommunen zu erbringenden Eigenanteile zugrunde; dabei sei besonders Rücksicht auf die Finanzschwäche einzelner Kommunen genommen worden.

Die Ausschussmitglieder der SPD-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen begrüßten, dass der Gesetzentwurf noch vor der Sommerpause einvernehmlich verabschiedet werden könne. Ausschussmitglieder der CDU-Fraktion und der FDP-Fraktion hoben hervor, dass über das Ziel des Gesetzentwurfs, den niedersächsischen Gemeinden die auf sie entfallenden Bundesmittel möglichst rasch zukommen zu lassen, Einigkeit bestehe; demgegenüber werde die Kritik an der späten Einbringung des Gesetzentwurfs und der dadurch sehr eng gewordenen Zeitplanung für das parlamentarische Verfahren zurückgestellt.

Die kommunalen Spitzenverbände haben sich zum Gesetzentwurf in derselben Sitzung des Innenausschusses zustimmend geäußert.

Im Einzelnen liegen den Änderungsempfehlungen folgende Erwägungen zugrunde:

Zur Gesetzesüberschrift:

Zur Vermeidung von Verwechslungen mit dem Bundesgesetz wird eine einprägsamere und leichter erschließbare Fassung des Klammerzusatzes mit der amtlichen Abkürzung des Gesetzes empfohlen.

Zu § 1:

§ 1 führt die Grundentscheidungen auf, die die Mittelverteilung bestimmen, definiert den Begriff „finanzschwach“ und stellt den inhaltlichen Bezug zur Anlage des Gesetzes her.

In Absatz 1 Satz 1 soll in der abschließenden Wendung („zur Verfügung gestellt“) dem Missverständnis vorgebeugt werden, dass die Mittel des Bundes unmittelbar den Kommunen zufließen oder von ihnen direkt beim Bund abgerufen werden können. Der in Satz 1 für Niedersachsen genannte Betrag („insgesamt“) taucht im Bundesgesetz („KInvG“) so nicht auf; er findet sich aber in § 2 Abs. 2 der Bund-Länder-Vereinbarung zur Durchführung des KInvFG.

In der Aufzählung am Ende des Satzes 3 soll die Reihenfolge umgestellt werden, sodass der für die Gemeinden nötige einschränkende Nebensatz (für Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden) am Satzende steht. Dort ist der verfahrensrechtliche Rechtsbegriff „gewährt“ klarer als das tatsächliche Merkmal „gezahlt“, weil er zugleich die maßgebliche Rechtsbeziehung zwischen Land und Kommune klarstellt, von der entscheidend abhängt, wer Empfänger der Leistung und wer ggf. Adressat einer Rückforderung (§ 6) ist. Zwar ist hier ein recht einfach und formlos ausgestaltetes „Abrufverfahren“ beabsichtigt (vgl. § 4 Abs. 3 der Bund-Länder-Vereinbarung); gleichwohl soll seitens des Landes nicht auf eine Plausibilitätsprüfung der von den Kommunen nach § 5 Abs. 1 vor dem „Abruf“ vorzulegenden Erklärung verzichtet werden. Auch die Veranlassung der Auszahlung nach dieser Prüfung erfüllt die Merkmale eines Verwaltungsaktes im Sinne des § 35 VwVfG, auch wenn darüber kein ausführlicher schriftlicher Bescheid ergehen soll.

In Absatz 2 Satz 2 Nr. 1 ist die Bezugnahme auf § 4 Abs. 3 NFAG hinsichtlich der Steuerkraftmesszahl richtig, weil dort deren Grundlage geregelt wird (wobei § 11 NFAG die einzelnen Bestandteile dieser Rechengröße angibt, nämlich die einzelnen Steuerkraftzahlen). Hinsichtlich der Umlagekraftmesszahl enthält § 4 Abs. 3 NFAG hingegen lediglich eine Weiterverweisung auf § 8 NFAG ohne eigenständigen zusätzlichen Regelungsgehalt; daher soll insoweit auf § 8 NFAG Bezug genommen werden.

Zur Abgrenzung der förderungsberechtigten Kommunen und zu dem Verteilungsverfahren, das dem Absatz 2 zugrunde liegt, hat der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) angemerkt, dass in der Anlage (zu § 1 Abs. 3 und § 2 Abs. 2) die große Mehrzahl der niedersächsischen Kommunen als „finanzschwach“ und damit auch als förderungsberechtigt eingestuft werde. Hierzu habe das Innenministerium mitgeteilt, dass diese Entscheidung bewusst und im Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden getroffen wurde, aber auch mit dem Bund erörtert worden sei. Der Landesrechnungshof habe sich insoweit (gegenüber dem Innenministerium) kritisch geäußert. Für den GBD sei unklar, inwieweit diese Grundentscheidung rechtlich mit den Vorgaben des Bundesgesetzes vereinbar sei, welches maßgeblich auf das Merkmal „finanzschwach“ abstelle (§ 1 KInvFG). Das Bundesgesetz stelle zwar die Definition dieses Merkmals ausdrücklich den Ländern frei (§ 6 Abs. 3 KInvFG). Die Begründung der Bundesregierung zu § 1 KInvFG (BT-Drs. 18/4653 neu, S. 19) lasse insoweit aber das Motiv erkennen, mit den Finanzhilfen die Situation von Kommunen in strukturschwachen Regionen zu verbessern und dem Bedarf nach Inanspruchnahme von Kassenkrediten entgegenwirken zu wollen. Dies spreche für eine engere Auslegung des Merkmals „finanzschwach“. Die bereits eingangs dieses Berichts erwähnten Hinweise des Fachministeriums ließen aber Zweifel daran aufkommen, dass es dem Bund in erster Linie um eine Konzentration der Mittelverteilung auf die finanzschwächsten Kommunen gegangen sei; offenbar nehme der Bund eine breiter angelegte Mittelverteilung zur Entlastung der kommunalen Ebene insgesamt zumindest in Kauf.

In Absatz 4 soll auf den Zusatz „unter Abzug ...“ verzichtet werden, weil sich aus der Systematik der Anlage ergibt, dass die Investitionspauschalen (Spalte 1) ohne Abzug des individuellen Eigenanteils ermittelt werden, der sich erst aus § 2 Abs. 2 und 3 sowie Spalte 2 der Anlage ergibt.

Zu § 2:

§ 2 enthält die Bestimmungen zum kommunalen Eigenanteil. Am Ende des Absatzes 1 soll (mit den Worten „bis zu“) redaktionell klargestellt werden, dass nach Absatz 3 auch die Möglichkeit besteht, dass der Gesamtbetrag der kommunalen Eigenanteile unterschritten werden kann, wenn nämlich

die Gesamtsumme auch nach Nutzung der Umverteilungsermächtigung in § 4 Abs. 3 nicht vollständig verausgabt wird.

Zu § 3:

§ 3 regelt die Verwendung der Investitionspauschale und klärt die Förderungsfähigkeit von Investitionsvorhaben.

Zu Absatz 2 Satz 3 wird eine redaktionelle Angleichung an die Einleitung des Satzes 1 dieses Absatzes empfohlen.

In Absatz 3 Satz 2 soll zum einen klargestellt werden, an wen sich diese (passivisch gefasste) Vorschrift wendet, ob sie also - anders als Satz 1 - landesweit oder auch für jede einzelne Kommune gelten soll. Nach Auskunft des Innenministeriums trägt Satz 2 dem § 2 Abs. 3 der Bund-Länder-Vereinbarung Rechnung; diese Sollvorschrift bezieht sich auf das Gesamtvolumen der Finanzhilfe (sowie auf Artikel 104 b Abs. 2 Satz 3 GG, der dort als Anlass der Fristsetzung genannt wird). Die vorgeschlagene Änderung verdeutlicht diesen landesweiten Bezug. Das Wort „sollte“ betont dabei, dass die Vorschrift lediglich eine im Einzelfall nicht durchsetzbare Zielvorstellung wiedergibt. Statt des rechtssprachlich nicht geläufigen Begriffs „gebunden“ (vgl. dazu § 2 Abs. 3 der Bund-Länder-Vereinbarung) wird empfohlen, die hier gemeinten Formen rechtlich verpflichtenden Handelns mit dem Merkmal „verfügen“ zu konkretisieren. Nach Auskunft des Innenministeriums sollen dafür auch vertragliche Vereinbarungen ausreichen.

In Absatz 4 Satz 2 fehlt in der Regelung der Ausnahme vom Verbot des vorherigen Maßnahmebeginns der zuwendungsrechtlich gebräuchliche Zusatz „und die Finanzierung dieser Abschnitte bisher nicht gesichert ist“ (vgl. § 3 Abs. 4 Satz 2 ZukInvG), mit dem Mitnahmeeffekte vermieden werden. Nach Auskunft des Fachministeriums beruht dies darauf, dass das jetzige Bundesgesetz die „Zusätzlichkeit“ der Maßnahme in § 5 Abs. 1 Satz 1 KInvFG nicht vorsehe. - Satz 3 enthält eine redaktionelle und sprachliche Anpassung.

In Absatz 5 soll (im neuen Satz 2) - wie in Absatz 6 Satz 4 und früher auch schon in § 3 Abs. 5 ZukInvG - die reguläre Ausschlussfrist für die Verwendung der Investitionspauschale mitgeregelt werden, die sich im Gesetzentwurf erst mittelbar aus Absatz 6 Satz 4 erschließen lässt. Wegen der für ÖPP-Vorhaben verlängerten Frist wird hier jeweils auf das Bundesgesetz verwiesen.

Die Entwurfsfassung des Absatzes 6 greift § 5 Abs. 2 KInvFG des Bundes auf. Auf diesen Absatz und die darin enthaltene wiederholende Übernahme der Bundesregelung soll verzichtet werden; es wurde für ausreichend gehalten, im Landesgesetz durch die Verweisungen in Absatz 5 zum Ausdruck zu bringen, dass insoweit keine abschließende Regelung getroffen wird, welche den Rückgriff auf das Bundesrecht versperren könnte und kompetenzrechtlichen Bedenken begegnen würde. Ein Ausschussmitglied der Fraktion der Grünen führte dazu aus, Absatz 6 habe mit seinem Satz 3 die berechtigten Vorbehalte berücksichtigen sollen, die bei Fachleuten gegenüber ÖPP-Vorhaben bestünden, einerseits mit Blick auf ihre Wirtschaftlichkeit, andererseits wegen der damit oft einhergehenden Verlagerung von Finanzierungslasten auf die Zukunft. Da das Bundesgesetz die ÖPP-Vorhaben zulasse, werde eine entsprechende Hervorhebung im Landesgesetz nicht benötigt; diese Vorhaben könnten landesrechtlich aber auch nicht ausgeschlossen werden. Die nähere Prüfung habe gezeigt, dass sich die mit Satz 3 bezweckten einschränkenden Maßgaben weitgehend bereits aus geltendem Landesrecht ergäben, etwa aus kommunalrechtlichen (§ 58 Abs. 1 Nrn. 9 und 16 NKomVG) oder kommunalwirtschaftsrechtlichen Bestimmungen (§ 12 Abs. 1 und 2 GemHKO) oder aus dem Tarifreue- und Vergabegesetz.

Der GBD hatte darauf hingewiesen, dass die Handhabung von ÖPP-Projekten die Kommunen in der Regel überfordern werde, zumal derartige Projekte auch Gegenstand einer öffentlichen Ausschreibung sein müssten (Bultmann, Festschrift Battis, 2014, S. 369, 377 f.; zu den besonderen vergaberechtlichen Schwierigkeiten vgl. § 101 GWB Abs. 4 und § 6a VgV; Bultmann a. a. O., S. 380 ff. und Meyer SächsVBl. 2014, S. 249, 258). Ohne Konkretisierung der „Kontrollfunktion“ sei Satz 3 Nr. 3 im Ausschreibungsverfahren kaum praktikabel. Außerdem habe der Landesrechnungshof im Vorfeld angemerkt, dass Satz 2 die gesonderte Ausweisung eines investiven Kostenanteils erfordere, die es bisher bei ÖPP-Projekten nicht gebe.

Im Einzelnen führte der GBD aus, die Nummer 2 weiche von § 3 Abs. 1 („längerfristige Nutzung gesichert“, „demografische Entwicklungen zu berücksichtigen“) ab. Die Verpflichtung zur Finanzplanung bleibe hinter den geltenden Anforderungen des § 12 Abs. 1 und 2 GemHKVO zurück (Wirtschaftsvergleich, einzelne Bestandteile der Finanzplanung). Das Verhältnis der Nummer 4 zum Vergaberecht des Landes sei nicht ausreichend klar. Auch Nummer 5 („Risikoverteilung nicht einseitig zulasten der öffentlichen Hand“) sei im Vergleich zu den Anforderungen des Wirtschaftlichkeitsgebots (§ 110 Abs. 2 NKomVG und § 12 Abs. 1 GemHKVO) zu wenig bestimmt.

In Absatz 7 soll auf Anregung des Fachministeriums ergänzend der Hinweis auf das Landesgesetz aufgenommen werden, auch wenn der wesentliche Zweck des Hinweises die Herausstellung der Bundesbeteiligung ist (vgl. § 6 Abs. 5 der Bund-Länder-Vereinbarung, aber auch § 3 Abs. 6 ZukInvG: „durch den Bund und das Land“). Würde hier nur das Bundesgesetz aufgeführt, spräche dies gegen die Miterwähnung des Landes auf den Hinweisschildern. Das Bundesgesetz bedarf aber der landesrechtlichen Ergänzung und des Vollzugs durch Landesstellen; daher wird die Vervollständigung der Rechtsgrundlage empfohlen.

Zu § 4:

§ 4 fasst die Vorschriften und Ermächtigungen zu den Zahlungszeitpunkten und -voraussetzungen zusammen.

In Absatz 2 Nr. 4 wird eine Mehrzahlform („der Hinweise“) empfohlen, weil § 3 Abs. 7 zwei verschieden zu behandelnde Fallgruppen enthält (Bauschilder, später der dauerhafte Hinweis), deren Gestaltung unterschiedlich auszufallen pflegt.

Absatz 3 Satz 4 muss an den Wegfall des § 3 Abs. 6 angepasst werden. Nach Auskunft des Fachministeriums sollte Satz 4 lediglich auf die Fristbestimmung des § 3 Abs. 6 Satz 4 hinweisen; stattdessen wird die Bezugnahme auf die entsprechende bundesgesetzliche Vorschrift vorgeschlagen.

Zu § 5:

§ 5 regelt die Abruf- und Nachweisvoraussetzungen und damit das Förderungsverfahren.

Die Absätze 1 und 2 enthalten eine Folgeänderung (Absatz 1 Satz 2 Nr. 5) und redaktionelle Anpassungen (Absatz 2 Satz 2 Nrn. 2 und 6).

Absatz 4 soll gestrichen werden. Er beruht auf dem Vorläufergesetz von 2009, hat aber im jetzigen Bundesgesetz keine Entsprechung (mehr).

Zu § 6:

§ 6 regelt die Sekundäransprüche des Landes nach Zweckverfehlungen (Rückforderung und Verzinsung). In der Verzinsungsbestimmung des Absatzes 2 lässt sich Satz 2 einfach an Satz 1 anhängen. In Absatz 3 Satz 1 wird die Bezugnahme auf § 5 berichtigt; der Verwendungsnachweis ist dort in Absatz 2 geregelt.

Zu § 8:

Die Vorschrift über die Samtgemeinden soll einen anderen Aufbau erhalten, weil die Samtgemeinden - anders als im Vorgängergesetz von 2009 - bereits nach § 1 Empfänger der Pauschale sind. Nach Auskunft des MI wurde § 8 wegen des Satzes 3 aufgenommen, um dem Eindruck entgegenzuwirken, anders als damals sei eine Verwendung der Pauschale auf der Ebene der Mitgliedsgemeinden nicht mehr möglich. Deshalb wird empfohlen, Satz 3 - redaktionell geändert (vgl. dazu oben bei § 1) - an den Anfang zu stellen (als Satz 0/1) und die folgenden Sätze 1 und 2 mit dessen Regelungsgehalt abzustimmen. Der daraus gebildete neue Satz 1 stellt nun lediglich klar, dass die Überlassung der Verwendung der Pauschale an eine Mitgliedsgemeinde die rechtliche Zuordnung zur Samtgemeinde unberührt lässt.