

25.08.2015

# Antrag

der Fraktion der FDP

## Gemeindefinanzierung reformieren – GFG 2016 demographiefest ausgestalten

### I. Ausgangslage

Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen weist seit Jahren erhebliche Defizite auf. In seiner gegenwärtigen Ausgestaltung ist er längst nicht mehr dazu in der Lage, für eine aufgabenangemessene Mittelausstattung unserer Gemeinden und Gemeindeverbände zu sorgen. Während die rot-grüne Landesregierung von dieser Tatsache abzulenken versucht, indem sie auf das nominelle Wachstum der Finanzausgleichsmasse infolge erheblicher Steuermehreinnahmen verweist, steigen die Schulden und strukturellen Defizite unserer Kommunen immer weiter an. Jüngster Beleg für das Versagen der Regierung Kraft in Fragen der Gemeindefinanzierung ist der aktuelle kommunale Finanzreport der Bertelsmann-Stiftung, welcher Nordrhein-Westfalen im bundesweiten Vergleich erneut die Rolle des Schlusslichts attestiert. Nach fünf Jahren rot-grüner Regierungsverantwortung haben sich die – ohnehin vorhanden – Probleme der kommunalen Familie potenziert.

In keinem anderen Bundesland ist die Kommunalverschuldung so hoch wie in Nordrhein-Westfalen. Von den 62 Milliarden Euro Gesamtverbindlichkeiten unserer Gemeinden und Gemeindeverbände sind über 26 Milliarden Euro sogenannte Kassenkredite, für die keine Gegenwerte existieren und die einem hohen Zinsänderungsrisiko unterliegen. Nicht freiwillig, sondern aus purer Not, wurde diese – zur kurzfristigen Liquiditätssicherung gedachte – Geldbeschaffungsoption von den Kommunen zweckentfremdet, um pflichtige Aufgaben erfüllen zu können, die ihnen vom Bund und vom Land ohne hinreichende Kompensation aufgebürdet wurden. Von der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen über die Kosten der schulischen Inklusion bis zur Unterbringung von Flüchtlingen – in all diesen Feldern müssen unsere Städte und Gemeinden erhebliche Leistungen erbringen, ohne dass ihnen hierfür die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die rot-grüne Landesregierung gefällt sich abwechselnd darin, einerseits den Konnexitätsgrundsatz zu beugen und andererseits durch den Ruf nach Bundeshilfen von ihrer eigenen Verantwortung

Datum des Originals: 25.08.2015/Ausgegeben: 25.08.2015

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)

für die kommunale Finanzlage abzulenken. Den Kommunen bleibt oft nichts anderes übrig, als ihre finanzielle Unterversorgung durch weitere Schuldenaufnahme oder exorbitante Steuererhöhungen zu kompensieren. Letzteres hat dazu geführt, dass sich Nordrhein-Westfalen in den vergangenen Jahren zu Lasten der Wirtschaft und der hier lebenden Menschen in ein Hochsteuerland verwandelt hat. Vom Bund der Steuerzahler, den Industrie- und Handelskammern und anderen sachkundigen Einrichtungen wird dies zu Recht als Standortnachteil bemängelt.

Während kommunale Aufgaben und Erfüllungsstandards ständig in die Höhe getrieben werden, verharret der Verbundsatz des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) bei willkürlich festgelegten 23 Prozent. Der kommunale Finanzausgleich orientiert sich nicht am tatsächlichen Bedarf der einzelnen Städte und Gemeinden, sondern erfolgt auf der Grundlage eines abstrakten und mit fiktiven Werten gespeisten Rechenmodells. Die starre und unreflektierte Anwendung dieses abstrakten Rechenmodells hat dazu geführt, dass einstige Korrekturfaktoren wie der Soziallastenansatz mittlerweile wesentlichen Einfluss auf die Verteilung der verfügbaren Finanzausgleichsmasse nehmen und erhebliche Ungleichgewichte produzieren. Das selbstreferenzielle System der einheitlichen fiktiven Hebesätze suggeriert eine stetig zunehmende gemeindliche Steuereinnahmekraft, die in Wahrheit so nicht existiert. Das Prinzip der Einwohnerveredelung sorgt nach wie vor dafür, dass Großstädte mit bedeutend höheren Pro-Kopf-Zuweisungen bedacht werden als kleinere Gemeinden, obwohl es keinen tragfähigen Nachweis für einen pauschal mit der Gemeindegröße steigenden Finanzbedarf je Einwohner gibt. In Summe ist der kommunale Finanzausgleich also weder auskömmlich noch fair ausgestaltet.

Dieses Problem lässt sich nicht durch kosmetische Veränderungen in den bestehenden Strukturen des Gemeindefinanzierungsgesetzes lösen, sondern nur durch einen konsequenten Systemwechsel. Dieser setzt eine vollständige und detaillierte Analyse kommunaler Aufgaben sowie der damit verbundenen konkreten Finanzbedarfe voraus und muss in einer daraus abgeleiteten aufgabenangemessenen Dotierung münden. Eine transparente Analyse kommunaler Aufgabenstrukturen gäbe dem Land Gelegenheit dazu, übertragene Aufgaben und Aufgabenstandards kritisch zu reflektieren und neu zu bewerten. Die regelmäßige Auseinandersetzung mit übertragenen kommunalen Aufgaben wäre ein Ansatzpunkt für effektive Normenkontrolle.

Ein wesentlicher Aspekt, den es bei der Neujustierung des kommunalen Finanzausgleichs zu beachten gilt, ist der demographische Wandel. Nach Untersuchungen der Bertelsmann-Stiftung wird Nordrhein-Westfalen in den kommenden 15 Jahren etwa 480.000 Einwohner verlieren. Dieser Rückgang wird sich schwerpunktmäßig in peripheren ländlichen Gebieten vollziehen. Gerechnet wird hier mit Bevölkerungsrückgängen von bis zu 20 Prozent, während Wachstumspole wie Köln, Düsseldorf oder Münster weiterhin Einwohner gewinnen. Städte und Gemeinden im ländlichen Raum stellt dies vor erhebliche finanzielle Herausforderungen, weil beispielsweise die Anschlussdichten von Ver- und Versorgungsleitungen abnehmen werden, ohne dass in gleichem Maße ein Rückbau der jeweiligen Infrastruktur erfolgen kann. Diese sogenannten Remanenzkosten werden dazu führen, dass kleine und mittlere Kommunen im ländlichen Raum bei zahlreichen Daseinsvorsorgeleistungen zukünftig wesentlich höhere Pro-Kopf-Ausgaben tätigen müssen, als dicht besiedelte Großstädte. Der damit zwangsläufig steigende Finanzbedarf je Einwohner in kleinen und mittleren

Gebietskörperschaften führt die gegenwärtige Praxis der Einwohnerveredelung im Gemeindefinanzierungsgesetz ad absurdum.

Der kommunale Finanzausgleich ist sowohl in seiner horizontalen als auch in seiner vertikalen Dimension grundsätzlich neu aufzubauen. Hierzu benötigt die Landesregierung Informationen über die Kosten wesentlicher kommunaler Aufgaben, aus denen sie den tatsächlichen kommunalen Finanzbedarf im Sinne einer örtlichen Mindestfinanzausstattung ableiten kann. Stellt sich dabei ein erheblicher Mehrbedarf im Vergleich zum heutigen GFG heraus, muss die Landesregierung eigenständig entscheiden, ob sie den kommunalen Finanzausgleich höher dotieren oder durch Aufgaben- und Standardreduzierungen eine Bedarfsminderung erwirken will. Darüber hinaus muss ein gerechter Verteilmodus für die verfügbaren Finanzausgleichsmittel gefunden werden. Die überkommene Annahme proportional mit der Gemeindegröße wachsender Pro-Kopf-Bedarfe widersprach bereits früher wirtschaftswissenschaftlichen Grundannahmen wie der Fixkostendegression. Spätestens durch die Remanenzkosten kleiner und mittlerer Gemeinden im Zuge des demographischen Wandels ist die Einwohnerveredelung als zentrales Verteilkriterium für die GFG-Zuweisungen nicht mehr haltbar. Der kommunale Finanzausgleich muss grundlegend reformiert werden.

## **II. Der Landtag stellt fest:**

1. Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen ist in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung nicht mehr dazu in der Lage, eine aufgabenangemessene Finanzierung der Gemeinden und Gemeindeverbände sicherzustellen.
2. Stetig zunehmende Herausforderungen bei den kommunalen Sozialleistungen, der Inklusion, der Flüchtlingshilfe und in anderen Bereichen lassen das strukturelle Defizit der Gemeinden und Gemeindeverbände immer weiter ansteigen.
3. Die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs verfügbaren Mittel werden nicht gerecht verteilt. Das System der Einwohnerveredelung ist bereits heute realitätsfern. Im Zuge des demographischen Wandels wird die Annahme eines analog zur Gemeindegröße steigenden Finanzbedarfs je Einwohner endgültig widerlegt.
4. Das System der Gemeindefinanzierung muss grundlegend reformiert werden.

## **III. Der Landtag beschließt:**

1. Die Landesregierung wird dazu aufgefordert, eine umfassende Analyse der kommunalen Finanzbedarfe auf Basis aktueller Aufgaben und Pflichten der Gemeinden und Gemeindeverbände vorzunehmen.
2. Die Landesregierung wird dazu aufgefordert, eine kritische Normenkontrolle hinsichtlich der den Gemeinden und Gemeindeverbänden übertragenen Aufgaben vorzunehmen und die kommunale Familie von entbehrlichen Pflichten zu befreien.

3. Die Landesregierung wird dazu aufgefordert, den kommunalen Finanzausgleich aufgabenangemessen zu dotieren.
4. Hinsichtlich des horizontalen Finanzausgleichs wird die Landesregierung dazu aufgefordert, die Verteilparameter des Gemeindefinanzierungsgesetzes realitätsnah und gerecht auszugestalten. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass in schrumpfenden Kommunen die Kosten zum Betrieb und zum Erhalt der Gemeindeinfrastruktur (Kanäle, Straßen etc.) nicht in gleichem Maße sinken wie die Einwohnerzahl, was zu höheren Pro-Kopf-Ausgaben führt. Vor diesem Hintergrund ist die Einwohnerveredelung als Hauptverteilparameter im Gemeindefinanzierungsgesetz kritisch zu überprüfen.

Christian Lindner  
Christof Rasche  
Kai Abruszat  
Thomas Nüchel

und Fraktion