

Frau  
Carina Gödecke MdL  
Präsidentin des Landtages  
Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
16/2147**

A11, A07

Münster, 06.10.2014

**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2015 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2015 – GFG 2015), Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/6502**

**hier: Stellungnahme der beiden Landschaftsverbände für das GFG-Hearing am 24.10.2014**

Sehr geehrte Frau Gödecke,

die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe bedanken sich bei Ihnen, dass sie die Gelegenheit bekommen, im Rahmen des Hearings im Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtages NRW am 24.10.2014 zum GFG-Entwurf 2015 Stellung zu nehmen.

### **1. Entlastung durch den Bund in der Eingliederungshilfe**

Bei den Aufwendungen, die die Landschaftsverbände im Rahmen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen erbringen, handelt es sich nicht um freiwillige Leistungen, sondern um Leistungen, auf die die Betroffenen einen **gesetzlichen Anspruch** haben. Zum Haushaltsausgleich müssen die Landschaftsverbände von den Kreisen und kreisfreien Städten eine Landschaftsumlage erheben, soweit ihre sonstigen Erträge zur Deckung der Aufwendungen im Ergebnisplan nicht ausreichen. Die Landschaftsverbände stecken somit in dem Dilemma, einerseits den Anstieg der Aufwendungen für die Eingliederungshilfe aufgrund von Fallzahl- und Kostensteigerungen, trotz erfolgreich umgesetzter kostendämpfender Maßnahmen, zwar verlangsamen aber nicht verhindern zu können, andererseits aber die notwendigen Umlageerhöhungen in der erforderlichen Höhe wegen der Finanzsituation der Mitgliedskörperschaften kaum durchsetzen zu können.

Perspektivisch ist aufgrund der Altersstruktur der heutigen Wohnhilfen-Empfänger und der Anzahl der heute noch bei ihren Eltern lebenden Werkstatt-Beschäftigten schon jetzt für die kommenden Jahre ein **weiter anwachsender Bedarf an Plätzen in einem Heim für Menschen mit Behinderungen** oder in **ambulant betreuten Wohnformen** erkennbar. Ein besonderes Problem ist darüber hinaus der erhebliche Anstieg von Leistungen für Menschen mit psychischen Behinderungen. Die Haushalte der Landschaftsverbände müssen daher ausreichende Mittel erhalten, um diese Herausforderungen bewältigen zu können.

Die beiden Landschaftsverbände haben sich gemeinsam mit dem Land Nordrhein-Westfalen lange dafür eingesetzt und es daher auch begrüßt, dass sich der Bund mit dem **Referentenentwurf eines Gesetzes zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 vom 30.07.2014** seiner gesamtgesellschaftlichen Verantwortung für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung stellt und nach einem mehrere Jahre andauernden Diskussionsprozess den ersten Schritt in eine Mitfinanzierung der Kosten der Eingliederungshilfe getan hat.

Mit diesem Gesetzesvorhaben begibt sich der Bund auf den Weg, den langjährigen Forderungen der kommunalen Familie nach einer finanziellen Entlastung von den Kosten der Eingliederungshilfe nachzukommen. Entsprechend dem Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages sieht der Referentenentwurf ab dem Jahr 2015 eine kommunale Entlastung i.H.v. jährlich 1 Mrd. Euro (sog. „Übergangsmilliarde“) vor. In einem zweiten Schritt soll durch die Verabschiedung eines Bundesteilhabegesetzes ab dem Jahr 2018 eine jährliche kommunale Entlastung im Umfang von 5 Mrd. Euro im Bereich der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen erfolgen.

Inzwischen aber ist es schon wieder **nicht mehr sicher**, dass die **Entlastung der Kommunen im Zuge der Neuregelung der Eingliederungshilfe** erfolgt. Grund dafür ist ein neuer, gemeinsamer **Vorschlag von Bundesfinanzminister Dr. Wolfgang Schäuble und Hamburgs Erstem Bürgermeister Olaf Scholz**. Danach soll die im Koalitionsvertrag vorgesehene 5 Mrd. Euro-Entlastung der Kommunen nicht mehr über die Eingliederungshilfe erfolgen, sondern stattdessen über die Übernahme der Kosten der Unterkunft durch den Bund zunächst in einer Höhe von 5 Mrd. Euro, in einem zweiten Schritt soll dann die volle Übernahme dieser Kosten und damit auch eine Dynamisierung der Bundesbeteiligung erfolgen. In Aussicht gestellt wird außerdem eine weitere Entlastung der Kommunen über die Integration des Solidaritätszuschlags in den Einkommensteuertarif.

Kommt es zu einer Realisierung des Schäuble/Scholz-Vorschlages, werden die Entlastungsmittel des Bundes ab dem Jahr 2018 unmittelbar den Haushalten der Städte und Gemeinden zufließen. Für die Landschaftsverbände hätte die Umsetzung dieses neuen Vorschlages zur Folge, dass eine direkte Entlastung ihrer Haushalte ab 2018 nicht zu erwarten wäre. Dies würde für die Kreise und kreisfreien Städte als Umlagezahler bedeuten, dass es nicht zu einer Entlastung bei der Landschaftsumlage kommen würde. **Im Gegenteil:** Die Umlagezahler müssten sich darauf einstellen, dass zukünftige **Kosten- und Fallzahlsteigerungen** in der Eingliederungshilfe zwangsläufig einen **höheren Umlagebedarf** nach sich ziehen würden, es sei denn, das Land NRW entschlösse sich zu **einer Erhöhung und gleichzeitigen Dynamisierung der Schlüsselmasse der Landschaftsverbände**, gekoppelt an die Entwicklung der Kosten der Eingliederungshilfe.

Im weiteren Verfahren werden die Vor- und Nachteile der **beiden Lösungsalternativen für die kommunale Entlastung** durch die beteiligten Stellen zu vergleichen und zu bewerten sein. Losgelöst vom Ergebnis dieser Diskussion erwarten die Landschaftsverbände für die Zukunft eine gesicherte und vollständige Finanzierung der von ihnen zu erbringenden Leistungen im Rahmen der Eingliederungshilfe. Ein weiter andauernder Eigenkapitalverzehr bei den Landschaftsverbänden ist schon im Hinblick auf die bei den Kommunen ab 2015 ankommenden Entlastungen durch den Bund nicht länger hinnehmbar. Die Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung müssen in NRW künftig wieder solide finanziert werden. Das bedeutet, dass die Finanzierung der Leistungen der Eingliederungshilfe in voller Höhe durch aufgabenangemessene **Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich** und durch die **Landschaftsumlagen** der Mitgliedskörperschaften erfolgen muss. Dies beinhaltet auch die angekündigten Entlastungsmittel des

Bundes – vorausgesetzt diese kommen unmittelbar in den Haushalten der Landschaftsverbände an.

## 2. Haushaltssituation der Landschaftsverbände

In den vergangenen Jahren haben wir Sie regelmäßig über die **hohe Abschmelzung der Ausgleichsrücklagen** der Landschaftsverbände informiert. Trotz restriktiver Haushaltsplanung und –bewirtschaftung und trotz erfolgreicher Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen mussten die Landschaftsverbände wiederholt ihr Eigenkapital einsetzen, um die steigenden Soziallasten zu finanzieren und die angespannten Haushalte der Mitglieds Körperschaften nicht weiter zu belasten.

Ausgleichsrücklage	Stand: 01.01.2009	vss. Stand 31.12.2014 *)	Differenz
LWL	281,8 Mio. Euro	58,5 Mio. Euro	223,3 Mio. Euro
LVR	183,0 Mio. Euro	73,4 Mio. Euro	109,6 Mio. Euro

\*) unter Berücksichtigung des Plandefizits 2014 und der LVR - Bedarfsumlage zum Ausgleich der Belastungen aus dem Einheitslastenabrechnungsgesetz

Insgesamt haben die Landschaftsverbände ihre Ausgleichsrücklagen in den letzten sechs Jahren somit um rd. 333 Mio. Euro abgebaut und damit die notwendige Flexibilität massiv eingeschränkt, Fehlbedarfe in der Haushaltsbewirtschaftung künftig noch durch die Inanspruchnahme einer angemessen ausgestatteten Ausgleichsrücklage kompensieren zu können.

## 3. Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2015

Nachdem eine finanzielle Entlastung der Kommunen durch den Bund in den kommenden Jahren grundsätzlich in Aussicht gestellt ist, gilt es, auch durch den kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen eine **aufgabenangemessene Finanzausstattung der NRW-Kommunen** zu gewährleisten. Denn trotz des Stärkungspaktes Stadtfinanzen und der vom Bund ab 2015 zu erwartenden Entlastung wird ein Großteil der Kommunen in NRW nach wie vor nicht in der Lage sein, einen strukturell ausgeglichenen Haushalt aufzustellen.

### 3.1 Dotierung des Steuerverbundes

Ausgehend von der Notwendigkeit des derzeitigen kommunalen Aufgabenbestandes kann die weiterhin fortbestehende **strukturelle Unterfinanzierung** dieser Aufgaben aus Sicht der Landschaftsverbände letztlich nur durch eine höhere Dotierung des Steuerverbundes beseitigt werden. Die Mitte der 1980iger Jahre vorgenommene **Absenkung des Verbundsatzes** von 28,5 % auf 23 % (faktisch nur noch 21,83 %) ist mit verantwortlich für die heutige Finanzsituation vieler Gemeinden und Gemeindeverbände und hat zum Anstieg der kommunalen Verschuldung (insbesondere der Liquiditätskredite) beigetragen.

Deswegen unterstützen die Landschaftsverbände - wie in den Vorjahren - die Forderung der drei kommunalen Spitzenverbände in NRW nach einer **deutlichen Erhöhung des Verbundsatzes von derzeit 21,83 % in einem ersten Schritt auf „echte“ 23 %**. Die damit verbundenen Schwierigkeiten für den Landeshaushalt vor dem Hintergrund der Restriktionen der künftig im Land geltenden **Schuldenbremse** und möglicherweise **stagnierender Steuereinnahmen** sind den Landschaftsverbänden bewusst. Gleichwohl sollte mit der schrittweise höheren Dotierung des Steuerverbundes



bereits im GFG 2015 begonnen werden, um eine sofortige Verbesserung der Finanzsituation der Kommunen zu erreichen.

### **3.2 Vorziehen des Verbundzeitraumes um ein Quartal**

Der Anstieg der verteilbaren Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund 2015 um 1,56 % wird von den Landschaftsverbänden begrüßt. Zu kritisieren ist jedoch, dass der GFG-Entwurf 2015 hinsichtlich der Schätzung der Verbundsteuern lediglich die Ist-Einnahmen von sieben Monaten (01.10.2013 – 30.04.2014 zugrunde legt, obwohl doch inzwischen die Steuereinnahmen für neun Monate, also bis zum 30.06.2014 vorgelegen haben sollten. Die seither bekannt gewordene weitere Entwicklung der Verbundsteuern lässt vermuten, dass der Anstieg der verteilbaren Finanzausgleichsmasse im GFG 2015 deutlich geringer ausfallen wird als im GFG-Entwurf unterstellt. Die Landschaftsverbände halten es daher für überlegenswert, den **Verbundzeitraum** künftig **um ein Quartal vorzuziehen** (also 01.07. des Vorvorjahres – 30.06. des Vorjahres), um so frühzeitig eine belastbare Datengrundlage für die Höhe des Steuerverbundes zu erhalten. Damit würde Planungssicherheit für alle Beteiligten bei einem durch das Umlagegenehmigungsgesetz verlängertem Haushaltsverfahren und der geforderten prospektiven Haushaltsverabschiedung gegeben.

### **3.3 Umstellung der Referenzperiode für die Ermittlung der Steuerkraft (Mehrjahreszeitraum)**

Die Landschaftsverbände unterstützen die Anregung des Landkreistages NRW und des Städte- und Gemeindebundes NRW, die Referenzperiode für die Ermittlung der normierten fiktiven Steuerkraft von einem Einjahreszeitraum auf einen Mehrjahreszeitraum umzustellen. Dies hätte den Vorteil, dass den Umlageverbänden bei Annahme eines Dreijahreszeitraumes zum Zeitpunkt der Einleitung der Benehmensherstellung Ist-Steuereinnahmen von bereits 11 Quartalen vorlägen. Nur für 1/12 des Zeitraumes wäre demnach noch eine Schätzung der Steuereinnahmen vorzunehmen. Dagegen sind beim derzeitig geltenden Einjahreszeitraum 1/4 der Steuereinnahmen zu schätzen, was der Verlässlichkeit der Datengrundlage für das Benehmensherstellungsverfahren nicht zuträglich ist.

Mit freundlichen Grüßen

  
Matthias Løb