

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/2991**

A11

Sven Wiertz
Stadtkämmerer

Ralf Weeke
Stadtkämmerer

Dr. Johannes Slawig
Stadtdirektor und Stadtkämmerer

Landtag Nordrhein-Westfalen
Frau Präsidentin Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

mit Telefax (0211) 884-2258

10. September 2015

— eilt — bitte sofort vorlegen —

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Verteilung der Fördermittel aus dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (Drs. 16/9519)

Sehr geehrte Frau Präsidentin Gödecke,

im Rahmen des o.g. Gesetzgebungsverfahrens geben wir Ihnen eine gemeinsame Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 16/9519) mit der Bitte um Unterrichtung der Damen und Herren Abgeordneten zur Kenntnis.

Wir bitten Sie insbesondere, die Zuschrift an die Damen und Herren Mitgliedern des Ausschusses für Kommunalpolitik kurzfristig weiterzuleiten, da in der Angelegenheit bereits am 11. September eine Sachverständigenanhörung stattfindet.

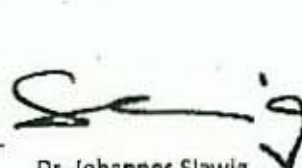
Uns ist es leider nicht möglich persönlich an der Sachverständigenanhörung teilzunehmen, da wir zeitlich und örtlich durch die Maßnahmen unserer Städte zur Unterbringung von Flüchtlingen gebunden sind.

Selbstverständlich stehen wir für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen


Sven Wiertz


Ralf Weeke


Dr. Johannes Slawig

Stadt Remscheid
Theodor-Heuss-Platz 1
41853 Remscheid
Telefon (02191) 16-2167
Telefax (02191) 16-2162
eMail sven.wiertz@remscheid.de

Stadt Solingen
Banner-Straße 100
42697 Solingen
Telefon (0212) 290-6850
Telefax (0212) 290-6848
eMail r.weeke@solingen.de

Stadt Wuppertal
Johannes-Kau-Platz 1
41275 Wuppertal
Telefon (0202) 563-6609
Telefon (0202) 563-6012
eMail stadtdirektor.dr.slawig@wuppertal.de

**Gemeinsame Stellungnahme der Stadtkämmerer
der Städte Remscheid, Solingen und Wuppertal
zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des
Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in
5 Nordrhein-Westfalen (KInvFöG NRW) – Drs. 16/9519**

I. Das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz

Die Investitionen der Kommunen haben sich seit dem Jahr 2013
10 insgesamt positiv entwickelt, diese Entwicklung wird jedoch in
der Hauptsache von finanzstarken Kommunen getragen. Demge-
genüber können finanzschwache Kommunen ihrer erforderli-
chen Investitionen etwa zur Instandhaltung, Sanierung oder zum
15 Umbau der örtlichen Infrastruktur häufig nicht finanzieren. Da-
mit ist die Gefahr verbunden, dass sich die Unterschiede in der
wirtschaftlichen Entwicklung zwischen strukturstarken und
strukturschwachen Kommunen und Regionen weiter verfesti-
gen. Eine funktionierende und effiziente Infrastruktur wird als
20 Voraussetzung für eine positive Wirtschaftsentwicklung angese-
hen!

Der Bund richtet deshalb im Zuge des Kommunalinvestitions-
förderungsgesetzes ein Sondervermögen in Höhe von 3,5 Milli-
25 arden Euro ein und unterstützt daraus Investitionen finanz-
schwacher Kommunen in den Jahren 2015 bis 2018 mit einem
Fördersatz von bis zu 90%. Das Gesetz soll zur Förderung von
Investitionen finanzschwacher Kommunen (Gemeinden und
Gemeindeverbänden) dienen und einen Beitrag zum Ausgleich
30 unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet leisten.

Das Gesetz formuliert den Zweck des Sondervermögens wie
folgt: „Aus dem Sondervermögen sollen Finanzhilfen an die Län-
35 der zur Förderung von besonders bedeutsamen Investitionen
finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände gewährt
werden.“

Die Begründung des Gesetzentwurfes definiert Strukturschwä-
che als einen wesentlichen Grund für finanzielle Probleme.
Demnach sind die Gemeinden nicht in der Lage, ihre laufenden
40 Ausgaben durch laufende Einnahmen zu finanzieren und müssen
stattdessen auf Kassenkredite zurückgreifen. Diese sollen eigent-
lich nur kurzzeitige Finanzierungsengpässe überbrücken, dienen
aber in finanzschwachen Kommunen seit längerem als dauerhaf-
tes Finanzierungsinstrument für laufende Ausgaben. Weiter
45 heißt es: „Daher wird ein Schlüssel gewählt, der zu je einem Drit-
tel die Verteilung der Einwohner, der Kassenkreditbestände und
der Arbeitslosenzahlen auf die Länder, jeweils als Durch-
schnittswert von drei Jahren, enthält. Der überproportional hohe

- 50 Anteil von Kassenkrediten nordrhein-westfälischer Gemeinden am Bundesaufkommen führt zu einer gegenüber dem Königsteiner Schlüssel ¹¹ deutlich höheren Quote ¹² für Nordrhein-Westfalen.

Kriterium	%	Betrag
Gesamtvolumen	100,0000	3.500,0 Mio. Euro
Königsteiner Schlüssel	21,2101	742,4 Mio. Euro
Sonderverteilung gem. KInvFG	32,1606	1.125,6 Mio. Euro
Differenz		383,2 Mio. Euro

- 55 Das Gesetz geht von stark unterschiedlichen Gegebenheiten in den Ländern aus, so dass eine bundeseinheitliche Definition des Begriffs der Finanzschwäche nicht sinnvoll erscheint. Die Länder sollen deshalb festlegen, welche Kommunen in ihrem Land als finanzschwach gelten und somit die Fördermittel in Anspruch
60 nehmen können. Im Gegensatz zum Gesetzentwurf haben die Länder dem Bund nicht die konkreten Auswahl- und Verteilungskriterien sondern ausschließlich die Gemeinden und Gemeindeverbände mitzuteilen, die im Sinne der Landesregelung als finanzschwach gelten.

65

II. Vorstellung der Landesregierung zur Umsetzung in NRW

- Bereits im Gesetzgebungsverfahren äußerte sich Innen- und Kommunalminister Jäger zur möglichen Umsetzung des Kommunalinvestitionsfördergesetzes in Nordrhein-Westfalen: *„Die zweifellos schwierigste Frage aber ist die Auswahl der Kommunen, die Mittel abrufen können, letztlich die Frage nach der Definition der Finanzschwäche. Eine allgemein gültige Definition des Begriffs der Finanzschwäche gibt es nicht, weder im Bund noch in den einzelnen Ländern. Jedes Land muss seine eigene Definition finden und selbst entscheiden, welche Kommune finanzschwach ist und welche nicht. Mir liegt daran, dass wir in Nordrhein-Westfalen - hier gibt es bekanntlich einen ausgeprägten Hang, den Verfassungsgerichtshof anzurufen, wenn man mit einer Entscheidung des Gesetzgebers nicht einverstanden ist - amtliche Statistiken zur Grundlage der Entscheidung machen. Ich halte nichts von einem „Eigenbau“ verschiedener Parameter und könnte mir daher gut vorstellen, auf erprobte Kriterien, vielleicht sogar auf eine Kombination von erprobten Kriterien zurückzugreifen. Mit den kommunalen Spitzenverbänden haben erste Gespräche zu diesem Thema stattgefunden. Mir liegt daran, ein möglichst hohes Maß an Übereinstimmung zu erreichen - im Verhältnis der drei kommunalen Spitzenverbände untereinander, aber auch im Verhältnis zwischen den Spitzenverbänden und dem Land. Auch ich kenne den Volksmund, der sagt: „Beim Geld hört die Freundschaft auf.“ Ich werde*
- 70
75
80
85
90

alles tun, um in der Umsetzung der Investitionsinitiative diesen Satz zu widerlegen.^v

95 Der Landtag hat in der gleichen Sitzung einen Entschließungsantrag der Fraktionen von SPD und Bündnis'90/DIE GRÜNEN beschlossen, und die Landesregierung aufgefordert „sicherzustellen, (...) dass auch auf Landesseite eine Verteilung nach fairen, klaren und objektiv nachprüfbaren Kriterien erfolgt, so dass die Hilfe denjenigen Gemeinden zugutekommt, deren finanzielle
100 Bedürftigkeit am größten ist. Geeignet ist hierbei eine Verteilung, die sich insbesondere an den Kriterien Finanzkraft und soziale Belastungen orientiert.“^{vi}

105 Die Landesregierung hat das Kriterium der Finanz- und Strukturschwäche mit dem Erhalt von Schlüsselzuweisungen gleichzusetzen. Der Zugang und die Verteilung der Fördermittel sollen sich am Maßstab der Schlüsselzuweisungen im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015 orientieren. Es fließen damit die Werte der Referenzperiode vom 1. Juli 2009 bis zum 30. Juni 2014 in die
110 Berechnung ein.

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen für eine Gebietskörperschaft bemisst sich nach ihrer durchschnittlichen Aufgabenbelastung und nach ihrer Steuer- und Umlagekraft.

115 Besonders berücksichtigt werden dabei

- Belastungen, die Gemeinden und Kreise durch die Trägerschaft von Schulen;
- 120 • die Gemeinden auf Grund hoher Soziallasten;
- die Gemeinden durch Zentralitätsfunktionen und
- die Gemeinden infolge großer Flächen im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl

125 entstehen.^{vii} Es muss also die Frage beantwortet werden, ob der kommunale Finanzausgleich ein geeigneter Maßstab für die Finanzschwäche einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes sein kann. Der kommunale Finanzausgleich verfolgt ähnlich dem Länderfinanzausgleich das Ziel, einerseits den Ausgleich zwischen dem Land und seinen Kommunen sicherzustellen (vertikaler Finanzausgleich) und andererseits den Ausgleich zwischen unterschiedlich finanzstarken Kommunen (horizontaler Finanzausgleich). Damit dient der kommunale Finanzausgleich der
130 Sicherstellung der Aufgabenerledigung der Kommunen und deren kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.

135

III. Wertung des Vorschlages der Landesregierung

140 Eine besondere Ausprägung des Gemeindefinanzierungsgesetzes
als Indiz für eine gemeindespezifische Finanzschwäche ist hin-
gegen nicht durchgängig zu erkennen, dies gilt insbesondere für
die nach Einwohnerzahl gestaffelte Hauptansatzstaffel, die –
unabhängig von fiskalischen Bedarfen – eine Einwohnerverede-
145 lung nach Gemeindegröße vorsieht. Auch der Flächenansatz, der
Schüleransatz und der Zentralitätsansatz sind als ein Kriterium
für Finanzschwäche nicht geeignet. Als ein solches Kriterium
durchaus geeignet darf hingegen der Soziallastenansatz für die
Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II angesehen werden.

150 Obgleich der Bundesgesetzgeber den Ländern einen weiten Ge-
staltungsraum für die Bestimmung des Begriffs der finanz-
schwachen Kommune zuerkennt, muss die landesgesetzliche
Regelung sich an der Intention des Gesetzes orientieren: „Das
155 Gesetz soll zur Förderung von Investitionen finanzschwacher
Kommunen (Gemeinden und Gemeindeverbänden) dienen und
einen Beitrag zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im
Bundesgebiet leisten.“

160 Bei Auswertung der Modellrechnungen auf Grundlage des Ge-
setzentwurfes der Landesregierung ist auffällig, dass nahezu
jede zweite Gemeinde, die gegenwärtig zur Solidaritätsumlage
für den Stärkungspakt II herangezogen wird, künftig Sonderzu-
wendungen erhalten soll. Dieser offensichtliche und nicht auf-
165 lösbare Widerspruch zwischen Finanzstärke (im Sinne der Soli-
daritätsumlage) und vermuteter Finanzschwäche (im Sinne des
Gesetzentwurfes) trifft auf 38 von 78 Gemeinden zu, darunter
auch die Gemeinde Monheim am Rhein.

170 Die Bündelung von Zugangs- und Verteilungskriterium in einem
an die Schlüsselzuweisungen angelehnten Verfahren wirft damit
die Frage auf, ob die Intention des Bundesgesetzes auf diesem
Wege sinnvoll erfüllt werden kann.

175 IV. Entwicklung eines Alternativmodells

Ein alternatives Kompromissmodell könnte aus dem in Rhein-
land-Pfalz einvernehmlich zwischen Landesregierung und kom-
munalen Spitzenverbänden vereinbarten Gesetzesinitiative ent-
180 wickelt werden, um ein höheres Maß an Rechtssicherheit und
eine stärkere Fokussierung auf erkennbar finanz- und struktur-
schwache Kommunen zu erzeugen.

185 Das rheinland-pfälzische Finanzministerium hat am 19. Mai
2015 die Grundzüge zur Umsetzung des „Kommunalinvestitionsförderungs-
190 gesetzes“ veröffentlicht, darin heißt es:
„Nach reiner Einwohnergewichtung hätten wir nur rund 175 Mil-
lionen Euro aus dem Topf erhalten. Dass es 70 Millionen mehr
195 wurden, ist auch dem Einsatz von Ministerpräsidentin Dreyer für
eine zielgenaue Verteilung auf die Länder zu verdanken“, bemerkte
Ahnen. „175 Millionen Euro werden innerhalb des Landes nach
einem Schlüssel verteilt, der die Zahl der Einwohner, den Stand der
Arbeitslosigkeit und der Kredite zur Liquiditätssicherung berück-
sichtigt. Die 70 Millionen, die zusätzlich ins Land fließen, werden
200 gezielt an kreisfreie Städte, Landkreise und große kreisangehörige
Städte gegeben, die von den Kriterien Arbeitslosigkeit und Liquiditätskredite
205 besonders betroffen sind.“

200 Auch Nordrhein-Westfalen erhält einen deutlich höheren Anteil
aus dem Bundessondervermögen. Der Königsteiner Schlüssel
sieht einen Anteil von 21,21010 % vor, der in diesem Fall auf
32,16060 % aufgestockt wird.

205 Der Innen- und Kommunalminister hat gegenüber dem Landtag
am 19. März 2015 erklärt, er könne sich sich gut vorstellen auf
erprobte Kriterien, vielleicht sogar auf eine Kombination von
erprobten Kriterien zurückzugreifen.

210 Das Alternativmodell greift das rheinland-pfälzische Modell auf
und verknüpft den Gesetzentwurf der Landesregierung mit den
Zugangs- und Verteilkriterien des Stärkungspaktgesetzes. Das
dem Gesetz zugrunde liegende finanzwissenschaftliche Gutachten
215 der Professoren Junkernheinrich und Lenk wird auf diese
Weise berücksichtigt.

Das Modell beruht auf zwei Säulen:

Erste Säule (742,3 Mio. Euro)

220 Der aus dem Königsteiner Schlüssel abgeleitete „reguläre“
NRW-Anteil in Höhe von 742,3 Mio. Euro wird auf
Grundlage des Anteils einer Gemeinde oder eines Gemein-
deverbandes an den Schlüsselzuweisungen der Jahre
225 2011 bis 2015 verteilt. Die Landschaftsverbände bleiben
hierbei unberücksichtigt. Durch die Abbildung des
Soziallastenansatzes wird die kommunale Belastung
durch Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II abgebildet.
Ein Zugangskriterium besteht nicht.

Zweite Säule (383,3 Mio. Euro)

230 Die weiteren Mittel (383,3 Mio. Euro), die NRW zusätz-
lich erhält, werden auf Grundlage eines Zuteilungs- und
235 Verteilungskriteriums auf die Gemeinden umgerechnet.

Zugangskriterium:Teilnahme am Stärkungspakt (Stufe I oder II)

240

Der Zugang ist an die pflichtige oder freiwillige Teilnahme am Stärkungspakt gem. StPG NRW gekoppelt.

Verteilkriterium:Strukturelle Lücke

245

250

Die Verteilung erfolgt sodann anhand des Anteils der im StPG ausgewiesenen strukturellen Lücke einer Gemeinde an der Summe der strukturellen Lücken der pflichtig oder freiwillig teilnehmenden Gemeinden. Die dort ausgewiesenen strukturellen Lücken der Kommunen ergeben sich aus dem Gutachten „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“ der Professoren Dr. Junkernheinrich und Dr. Lenk sowie dessen Fortschreibung „Ergänzende Modellrechnung 3a“ der FORA GmbH. Die strukturelle Lücke ist neben einem einwohnerbezogenen Grundbetrag maßgebliches Kriterium für die Höhe der Konsolidierungshilfen aus dem Stärkungspaktgesetz.

255

260

Beide Kriterien knüpfen an das Stärkungspaktgesetz NRW an.

IV. Fazit

265

Das Alternativmodell verbindet erprobte Kriterien aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz und dem Stärkungspaktgesetz. Die Anwendung des rheinland-pfälzischen Modells durch Aufteilen der Bundesmittel in zwei Säulen eröffnet die Möglichkeit, den Gesetzentwurf des Landes mit den gesetzgeberischen Zielen des Bundesgesetzes deutlich besser in Einklang zu bringen. Neben einer breiten Streuung der Bundesmittel findet somit doch die vom Bundesgesetzgeber gewünschte Fokussierung auf finanz- und strukturschwache Gemeinden statt.

270

275 10. September 2015

Sven Wiertz
Stadtkämmerer

Ralf Weeke
Stadtkämmerer

Dr. Johannes Slawig
Stadtdirektor und
Stadtkämmerer

280

* Wortgleich den BT-Drs. 18/4653 (neu) (Gesetzesentwurf) und 18/4975 (Bericht und Beschlussempfehlung) entnommen.

* Vgl. BT-Drs. 18/4653 (neu)

* Der einwohnerorientierte Königsteiner Schlüssel sieht für 2015 einen Anteil für Nordrhein-Westfalen von 21,2101 % vor.

* Das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz setzt einen Anteil für Nordrhein-Westfalen von 32,1606 % fest.

* Rede von Innenminister Ralf Jäger zur Unterrichtung des Landtags - "Investitionsoffensive des Bundes - wichtiger Schritt zur Entlastung der Städte und Gemeinden" vom 19. März 2015

* Vgl. LT-Drs. 16/8217

* Vgl. Gemeindefinanzierungsgeräte aus dem Zeitraum von 2011 bis 2015