

LVR · Dezernat 2 · 50663 Köln

Datum und Zeichen bitte stets angeben

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

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
16/3021**

A11, A07

15. September 2015

21.11  
Herr Pfaff / Herr Schulz  
Tel 0221 809-3104 / 3106  
Fax 0221 8284-1203  
Hans-Joachim.Schulz@lvr.de

**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2016 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2016)**

**Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/9302**

**in Verbindung mit dem Antrag „Gemeindefinanzierung reformieren – GFG 2016 demografiefest ausgestalten“**

**Antrag der Fraktion FDP, Drucksache 16/9598**

**hier: Stellungnahme der beiden Landschaftsverbände für das GFG-Hearing am 25. September 2015**

**Einladung vom 28. August 2015, Geschäftszeichen: I.1/A11-V.33**

Sehr geehrte Frau Gödecke,

die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe bedanken sich, dass Sie ihnen die Gelegenheit geben, im Rahmen des Hearings im Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtages Nordrhein-Westfalen (NRW) am 25. September 2015 zum GFG-Entwurf 2016 Stellung zu nehmen. Die folgende Stellungnahme ist zwischen den Landschaftsverbänden abgestimmt.

Im Hinblick auf das GFG 2016 fordern die Landschaftsverbände

- eine auskömmliche Anhebung des Verbundsatzes und
- den Verzicht auf den neuen Vorwegabzug zur Ausfinanzierung der zweiten Stufe des Stärkungspaktes Stadtfinanzen.

*Wir freuen uns über Ihre Hinweise zur Verbesserung unserer Arbeit. Sie erreichen uns unter der Telefonnummer 0221 809-2255 oder senden Sie uns eine E-Mail an [Anregungen@lvr.de](mailto:Anregungen@lvr.de)*

Bevor ich auf diese beiden Punkte im Einzelnen eingehe, erlauben Sie mir eine kurze Darstellung der Haushaltssituation der beiden Landschaftsverbände und einige Anmerkungen zur Entwicklung der Eingliederungshilfe, die unsere Haushalte in besonderem Maße beeinflusst.

## **1. Haushaltssituation der Landschaftsverbände**

Die Haushalte der Landschaftsverbände sind in einem außergewöhnlich hohen Maße durch die Finanzierung von Pflichtaufgaben geprägt. So entfallen über 90 Prozent ihrer Haushalte auf soziale Leistungen, die wegen zugrundeliegender gesetzlicher Ansprüche kaum beeinflussbar sind.

Bei den Kommunen in NRW sieht die wirtschaftliche Situation vor dem Hintergrund der steigenden Soziallasten und zu bewältigenden Aufgaben nicht anders aus. Ein Großteil der Kommunen ist zu einem strukturell ausgeglichenen Haushalt nicht in der Lage. Die aktuelle Flüchtlingssituation wird die Haushaltssituation der Kommunen weiter verschärfen, wenn Bund und Land nicht kurzfristig für eine kostendeckende Entlastung sorgen.

Die Landschaftsverbände sind sich als Umlageverbände ihrer besonderen Verantwortung gegenüber ihren Mitgliedskörperschaften vollumfänglich bewusst. Das Rücksichtnahmegebot gegenüber den Mitgliedskörperschaften erfordert eine äußerst restriktive Haushaltsplanung und -bewirtschaftung. Die Rücksichtnahme muss dort ihre Grenzen finden, wo die eigene haushaltswirtschaftliche Leistungsfähigkeit gefährdet ist. Das darf insbesondere nicht zur Folge haben, dass Bürgerinnen und Bürger Leistungen nicht erhalten, auf die sie einen Rechtsanspruch haben. Gestaltungsspielräume bestehen daher nicht in der Frage, ob Leistungen erbracht werden, sondern ob es durch geeignete Steuerungsmaßnahmen gelingen kann, die Leistungen passgenau zu erbringen und die Kostensteigerung in Grenzen zu halten.

Die Entwicklung in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung steigt insbesondere bedingt durch die demographische Entwicklung weiterhin stark an, auch in den Folgejahren. Nach wie vor entspricht der Altersdurchschnitt bei den Menschen mit Behinderung noch nicht dem Altersdurchschnitt der übrigen Bevölkerung.

In diesem Zusammenhang ist die Ankündigung im Koalitionsvertrag zu sehen, die Kommunen in Höhe von 5 Mrd. € im Rahmen der Eingliederungshilfe zu entlasten. Inzwischen hat die Bundesregierung beschlossen, dass es eine allgemeine Entlastung der Kommunen, aber keine Entlastung im Rahmen der Eingliederungshilfe geben solle. Es scheint eine Verteilung zu geben, die sich an die Verteilung der sogenannten Übergangsmilliarde bzw. der ab 2017 zusätzlichen 1,5 Mrd. €, über Umsatzsteuer und/oder Kosten der Unterkunft orientiert. Dies hat für die Landschaftsverbände zur Folge, dass eine direkte Haushaltsentlastung nicht zu erwarten ist. Soweit die Bundesentlastung über eine Erhöhung des kommunalen Umsatzsteueran-

teils erfolgen wird, können die Landschaftsverbände jedoch über die Umlagegrundlagen an der kommunalen Entlastung zeitversetzt partizipieren. Die zugesicherten Mittel werden somit nicht die strukturelle Thematik lösen und keine Entlastung der Träger der Eingliederungshilfe bringen, mithin insbesondere nicht für die Landschaftsverbände. Es muss allerdings verhindert werden, dass die Finanzierung der sozialpolitischen Ziele des Bundes auf die kommunale Familie abgewälzt wird.

Die Landschaftsverbände verfolgen daher weiterhin das Ziel, dass mit dem neuen Bundesteilhabegesetz auch eine dauerhafte Nettoentlastung der überörtlichen Träger der Sozialhilfe in Höhe von 5 Mrd. € verbunden ist. Da schon nach gegenwärtiger Rechtslage binnen 5 bis 7 Jahren der Kostenanstieg in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung diese Entlastung aufgezehrt hätte, müssen Gespräche über eine Dynamisierung dieser Entlastung aufgenommen werden. Insbesondere darf im Reformprozess der Eingliederungshilfe keine neue Ausgabendynamik zu Lasten der Kommunen erzeugt werden. Die Landschaftsverbände haben die Erwartungshaltung, dass sich das Land im Interesse der gesamten kommunalen Familie beim Bund entsprechend positioniert, damit die vorgenannten Ziele im weiteren Gesetzgebungsverfahren des Bundesteilhabegesetzes Berücksichtigung finden.

Die Landschaftsverbände wollen wie bisher auch weiterhin - trotz oder gerade wegen dieser risikobehafteten Rahmenbedingungen - an ihren haushaltswirtschaftlichen Zielen langfristig festhalten, da diese sich bewährt haben:

- weitere Konsolidierung der Haushalte
- Sicherstellung ausreichender Liquidität
- Umlagesatzgestaltung unter Beachtung des Rücksichtnahmegebotes in Kenntnis der schwierigen Finanzlage der Mitgliedskörperschaften
- Sicherstellung der dauerhaften Leistungsfähigkeit durch Erhalt des (restlichen) Eigenkapitals

Hinweis:

**Beide Landschaftsverbände haben in der Vergangenheit wiederholt erhebliche Mittel der Ausgleichsrücklage zum Haushaltsausgleich eingesetzt** (2009 – 2014 ca. 363,7 Mio. €, davon: LVR ca. 109,6 Mio. €, LWL ca. 254,1 Mio. €).

In diesem Zusammenhang hat das Land NRW im Genehmigungserlass vom 23. März 2015 zum LWL-Haushalt 2015 und im Genehmigungserlass vom 17. Juni 2015 zum LVR-Haushalt 2015 / 2016 verfügt, dass die Rücksichtnahme (der Landschaftsverbände) auf die Mitgliedskörperschaften nicht zu einer Gefährdung der eigenen haushaltswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit führen dürfe. Ergänzend hat das Land NRW darauf hingewiesen, dass die wiederkehrende Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage ein erhebliches Risiko für die künftige haus-

haltungswirtschaftliche Leistungsfähigkeit beider Landschaftsverbände darstelle. Die Belastungen in der Haushaltswirtschaft der Mitgliedskörperschaften könnten nicht über das Rücksichtnahmegebot weitestgehend von den Landschaftsverbänden aufgefangen werden. Dies sei haushaltsrechtlich nicht vorgesehen und könne angesichts der Entwicklung der Ausgleichsrücklage auch künftig nicht fortgesetzt werden.

## **2. Entwicklung der Eingliederungshilfe**

Über die bereits eingangs beschriebene allgemeine Entwicklung in der Sozialhilfe sollen zwei Aspekte in der Eingliederungshilfe wegen ihres besonderen finanziellen Risikos für die Landschaftsverbände besonders erwähnt werden.

**2.1** Die **Fallzahlsteigerung** wurde aufgrund der bisherigen Entwicklung weiterhin an der unteren Grenze der Einschätzungsbreite angenommen. Zwar widerspricht dies dem Bundestrend, der insbesondere im stationären Bereich weiterhin von steigenden Fallzahlen ausgeht. Es zeigt aber den Erfolg der Bemühungen beider Landschaftsverbände in einer konsequenten Zugangssteuerung ‚ambulant vor stationär‘. Trotzdem birgt dies jedoch bei der Berücksichtigung in der Haushaltsplanung auch ein erhebliches finanzielles Risiko. Insbesondere sind zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Erkenntnisse vorhanden, ob und ggf. in welchem Umfang die Menschen mit Behinderung, die jetzt bereits Leistungen zu Beschäftigung in einer WfbM in Anspruch nehmen, aber noch in der Herkunftsfamilie leben (NRW: ca. 31.200 Menschen), mittelfristig auch Wohnhilfen in Anspruch nehmen werden.

**2.2.** Ein weiteres finanzielles Risiko liegt auch in den **Tarifverhandlungen für den Sozial- und Erziehungsdienst** – sowohl für die Personalaufwendungen der Landschaftsverbände selber, aber auch und noch in viel höherem Maße durch die Auswirkungen auf die Entgelte in der Eingliederungshilfe. Da die bisherigen Vereinbarungen zum 29. Februar 2016 auslaufen, wird dieses Thema die Entgeltverhandlungen 2016 zusätzlich belasten. Insbesondere der Landschaftsverband Rheinland konnte aufgrund seines Doppelhaushaltes 2015/2016 für dieses Risiko noch keine finanzielle Vorsorge treffen.

**Bereits ohne Berücksichtigung dieser Aspekte ergibt sich für beide Landschaftsverbände eine Kostensteigerung von jährlich rd. 200 Mio. €.**

### **3. Vorgehen der Landschaftsverbände bei der Verteilung der Mittel des Kommunalen Investitionsförderfonds (KInvF)**

Aus dem vom Bund aufgelegten KInvF werden 3,5 Mrd. € an Investitionsfördermitteln in den Jahren 2015 bis 2018 bereit gestellt. Das Land NRW erwartet hieraus einen Anteil in Höhe von 1,1 Mrd. €.

Bei der geplanten Verteilung dieses Anteiles nach dem Schlüsselzuweisungssystem des GFG, das grundsätzlich den Vorteil eines gesicherten und allgemein akzeptierten Verteilungsschlüssels bietet, hätten vom Grunde her auch beide Landschaftsverbände in einem nicht unerheblichen Maße von diesen Mitteln profitieren können.

Da jedoch die beiden Landschaftsverbände von der Verteilung der Bundesmittel ausgenommen wurden, stehen in NRW für finanzschwache Kommunen zu deren Entlastung zusätzlich rd. 110 Mio. € zur Verfügung. Klar ist aber auch, dass die Landschaftsverbände ihren Investitionsbedarf durch Kreditaufnahme decken müssen und die Tilgung über Umlagemittel erfolgt.

### **4. Anhebung des Verbundsatzes im kommunalen Finanzausgleich**

Im Rahmen des Finanzausgleichs ist eine den zu erfüllenden Aufgaben entsprechende Finanzausstattung unbedingt erforderlich. Der Verbundsatz ist zurzeit mit 23 % nominell festgeschrieben. Nach der bisherigen Situation beträgt der bereinigte, nicht ausreichende Verbundsatz nur 21,83 %, da von den Gemeinden und Gemeindeverbänden 1,17 % zur vorläufigen pauschalen Abgeltung von Ausgleichsansprüchen aus der Beteiligung an den finanziellen Belastungen des Landes NRW an der Deutschen Einheit zu tragen sind.

Allerdings ist mit Blick auf die Belastungen der kommunalen Familie mit ständig steigenden Leistungen für soziale Aufwendungen, welche die Haushalte der Landschaftsverbände bekanntermaßen weitestgehend prägen, eine Anhebung des Verbundsatzes auf „echte“ 23 % nicht ausreichend. Um die Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen wieder auf gesunde Füße zu stellen und die Nachhaltigkeit des Stärkungspaktes Stadtfinanzen zu gewährleisten, ist eine weitergehende Aufstockung des Verbundsatzes erforderlich. Die Landschaftsverbände unterstützen aus diesen Gründen die Forderung der kommunalen Spitzenverbände nach einer auskömmlichen Anhebung des Verbundsatzes.

## 5. Vorwegabzug zur Finanzierung des Stärkungspaktes Stadtfinanzen

Der erstmals im GFG 2016 für die Dauer der Laufzeit des Stärkungspaktes Stadtfinanzen vorgesehene Vorwegabzug für die Jahre 2016 bis 2020 in Höhe von jeweils 70 Mio. € zur Finanzierung der zweiten Stufe des Stärkungspaktes wird seitens der Landschaftsverbände entschieden abgelehnt.

Die von den nachhaltig abundanten Kommunen zur Finanzierung der zweiten Stufe des Stärkungspaktes aufzubringende Solidaritätsumlage wurde nach einem umfangreichen Diskussionsprozess halbiert. Der im GFG-Entwurf 2016 ausgewiesene Vorwegabzug steht im Widerspruch zu den Aussagen des Landes, die Kommunen nicht überfordern und die Reduktion der Solidaritätsumlage daher „**aus dem Landeshaushalt**“ aufbringen zu wollen.

Im Gegensatz zu dieser Ankündigung sollen die Kommunen sich jetzt mit dem genannten Vorwegabzug im GFG 2016 mit weiteren 70 Mio. € an der Finanzierung des Stärkungspaktes beteiligen. Somit werden insbesondere die Kommunen belastet, deren Steuerkraft nicht ausreicht ihren Finanzbedarf zu decken. Das Land hat zur Wahrung seiner Handlungsfähigkeit bei Einhaltung der Schuldenbremse die **Steuer-einnahmen bei der Grunderwerbsteuer erhöht**, indem der Steuersatz ab dem 01. Januar 2015 von 5,0 % auf 6,5 % heraufgesetzt wurde. Der nach der GFG-Systematik auf die Kommunen entfallende Anteil der Steuermehreinnahmen (Verbundsatz 23 % von 4/7 des zusätzlichen Grunderwerbsteueraufkommens) soll nach Absicht des Landes zur Ausfinanzierung des Stärkungspaktes (Stufe 2) genutzt werden. Im GFG-Entwurf 2016 ist dieses mit dem o.g. Vorwegabzug i.H.v. 70 Mio. € umgesetzt worden.

Während der weit überwiegende Teil der Steuermehreinnahmen bei der Grunderwerbsteuer dem Land zufließt, werden den Kommunen durch den geplanten Vorwegabzug i.H.v. 70 Mio. € die sich aus der GFG-Systematik ergebenden Mehreinnahmen vorenthalten. Bereits jetzt leisten die Kommunen mit dem jährlichen **Solidaritätsbeitrag i.H.v. rd. 91 Mio. €** und mit einem jährlichen **Vorwegabzug im Finanzausgleich i.H.v. 115 Mio. €** einen erheblichen Beitrag zur Finanzierung des Stärkungspaktes Stadtfinanzen. Vor diesem Hintergrund ist ein weiterer Vorwegabzug nicht zu akzeptieren, zumal dieser gerade die finanzschwachen Kommunen zusätzlich belasten würde.

Formal muss in diesem Zusammenhang noch auf einen im Gesetzesentwurf enthaltenen Fehler hingewiesen werden. Der Verbundzeitraum für den Steuerverbund bei der Berechnung der Finanzausgleichsmasse zum GFG 2016 beginnt am 01. Oktober 2014 und endet am 30. September 2015. Die Erhöhung der Grunderwerbsteuer greift jedoch erst zum 01. Januar 2015, so dass lediglich die auf 2015 entfallenden drei Quartale berücksichtigungsfähig wären. Nach dem Stand des GFG-Entwurfes 2016 wäre der Vorwegabzug größer als der zu erwartende Zuwachs an Grunderwerbsteuer im Steuerverbund.

## **6. Antrag der FDP; Drucksache 16/9598**

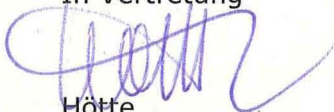
Ihrem Einladungsschreiben entsprechend wird auch zum Antrag der Fraktion FDP vom 25.08.2015 Stellung genommen, soweit die Landschaftsverbände unmittelbar betroffen sind.

Der Antrag verdeutlicht die schwierige finanzielle Situation, in der sich die kommunale Familie seit Jahren befindet. Insbesondere der steigende Bestand an Liquiditätskrediten und deren zweckfremde Verwendung zur Kompensation fehlender eigener bzw. aus der Gemeindefinanzierung fehlender Mittel erfordern vor dem Hintergrund der ab 2020 einzuhaltenden Schuldenbremse eine Gemeindefinanzierungsreform, um die kommunale Familie dauerhaft mit einer aufgabenentsprechenden ausreichenden Finanzausstattung auf der Grundlage eines gerechten Verteilungssystems auszustatten. Bereits in den zurückliegenden Jahren wurden u.a. im Rahmen der Beteiligung zu den Gemeindefinanzierungsgesetzen und auch zu den kommunalen Finanzausgleich in NRW betreffenden Gutachten Vorschläge zur Veränderung des kommunalen Finanzausgleiches gemacht; eine Umsetzung erfolgte jedoch nur zu einem geringen Anteil (siehe auch Ziffer 4).

Aufgrund des bekanntermaßen bei der Aufgabenzuordnung hohen Kommunalisierungsgrades in NRW wird in diesem Zusammenhang auch eine Erhebung aller kommunalen und aller Landesaufgaben mit anschließender transparenter Analyse und offener Diskussion als hilfreich angesehen. Im Ergebnis müssen Standardsetzungen alleine zu Lasten der kommunalen Ebene jedoch vermieden werden.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Hötte