



Für die Menschen.
Für Westfalen-Lippe.



Qualität für Menschen

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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/4225**

A11, A07

Münster - Köln, 26. September 2016

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2017 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2017 – GFG 2017), Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/12502

hier: Stellungnahme der beiden Landschaftsverbände für das GFG-Hearing am 30.09.2016

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin Gödecke,

die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe bedanken sich bei Ihnen für die Einladung zum GFG-Hearing im Ausschuss für Kommunalpolitik am 30.09.2016 und geben hierzu die nachfolgende, gemeinsame Stellungnahme ab.

Die Stellungnahme der Landschaftsverbände befasst sich mit dem Entwurf des **GFG 2017** nimmt aber auch bereits die **nähere Zukunft der NRW-Gemeindefinanzierung** in den Blick, wenn es darum geht, einen Teil der 5 Mrd. EUR Bundesentlastung im Rahmen des **GFG 2018** an die Kommunen weiterzugeben und die erwarteten finanziellen Verbesserungen des Landes im Rahmen der **Neuordnung**

der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auch dafür zu nutzen, den seit Jahren zu niedrigen Verbundsatz von 23 % **ab dem GFG 2020** angemessen zu erhöhen.

1. Gemeindefinanzierungsgesetz 2017

1.1 Entwicklung der Verbundsteuern

Die Summe der Verbundsteuern im GFG-Entwurf steigt im Vergleich zum GFG 2016 um rd. **3,54 %** an. Nach dem bisherigen Verlauf der Steuereinnahmen des Landes bei den Gemeinschaftssteuern erwarten die Landschaftsverbände im endgültigen GFG 2017 hier noch weitere Verbesserungen.

1.2 Bereinigung der Verbundsteuern / Transparenz

Bei der Bereinigung der Verbundsteuereinnahmen sind im GFG 2017 eine Reihe verschiedener Sachverhalte berücksichtigt worden. Auffällig ist insbesondere die Minderung der Verbundsteuern durch eine höhere **Umsatzsteuerkorrektur der Bundesmittel für Asylbewerber**, die im Vergleich zu 2016 um rd. 883,3 Mio. EUR oder **2.233 %** ansteigt! Diese Entwicklung lässt sich erst mit Vorlage des Gesetzentwurfes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 14.09.2016 rechnerisch nachvollziehen.

Bei einer geänderten Bereinigung der Verbundsteuern in diesem Ausmaß, wäre es wünschenswert gewesen, entweder in der Gesetzesbegründung zum GFG oder in der Tabelle „Ableitung der Finanzausgleichsmasse“, detailliert darzustellen, für welchen Zweck und in welcher Höhe quasi zweckgebundene Mittel im Umsatzsteueraufkommen enthalten sind, die nicht der Verbundmasse zuzurechnen sind. Die Landschaftsverbände regen an, im endgültigen GFG eine transparente Darstellung hierfür zu wählen.

1.3 Anhebung des Verbundsatzes

Seit Jahren fordern die Landschaftsverbände im Einklang mit den kommunalen Spitzenverbänden eine Anhebung des Verbundsatzes. Der aktuelle Verbundsatz von **23 %**, der zudem noch den Belastungsausgleich für die kommunale Einheitslastenbeteiligung im Umfang von 1,17 %-Punkten enthält, sorgt schon lange nicht mehr für eine auskömmliche Finanzausstattung der NRW-Kommunen.

Der Hinweis der Landesregierung in der **Ziffer 2.4.3 der Landtagsdrucksache 16/12502**, dass nach Abwägung zwischen der Haushalts- und Finanzsituation der Kommunen und des Landes im GFG 2017 **weder die Veranlassung noch die Möglichkeit für eine Veränderung des Verbundsatzes** besteht, wird seitens der Landschaftsverbände bedauert. Die Landespolitik sollte die derzeit positive Entwicklung der Steuereinnahmen nutzen, um die Kommunalfinanzen langfristig auskömmlich zu gestalten. Die bereits ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung der finanziellen Situation der Kommunen (Stärkungspakt, Bundesentlastung, Investitionsförderungsgesetz) können nur dann nachhaltig wirken, wenn auch die Finanzausgleichsmasse im jährlichen GFG aufgabenangemessen erhöht wird.

Eine große Chance hierfür bietet sich dem Land **ab dem Jahr 2020**, wenn das Land im Rahmen der **Neuordnung der Bund-Länder Finanzbeziehungen** finanzielle Verbesserungen erwartet. Schon frühzeitig appellieren die Landschaftsverbände daher an die Landespolitik, diese zusätzlichen Mittel in einem **fairen Ausgleich zwischen dem Land und der kommunalen Familie** einzusetzen. Ein Teil sollte dem Landeshaushalt zufließen und zur Einhaltung der Schuldenbremse beitragen; der andere Teil sollte dazu genutzt werden, den Verbundsatz im GFG 2020 angemessen anzuheben. Ziel muss es sein, zusammen mit den bisher getroffenen Konsolidierungsmaßnahmen eine nachhaltige Stärkung der Kommunalfinanzen zu erreichen.

1.4 Schlüsselzuweisungen

Die Entwicklung der Verbundsteuern und die Bereinigung derselben sowie die unveränderte Höhe des Verbundsatzes sind die wesentlichen Gründe dafür, dass die verteilbare Finanzausgleichsmasse und somit auch die Schlüsselzuweisungen im GFG-Entwurf 2017 nur um **1,71 %** ansteigen. Das Land selber hatte dagegen in seinem **Orientierungsdatenerlass vom 08.07.2015** für die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2017 eine Steigerung von **5,5 %** prognostiziert. Die Landschaftsverbände erwarten im endgültigen GFG noch eine höhere Dotierung der Schlüsselmassen aller drei Ebenen.

2. Dauerhafte kommunale Entlastung bei der Eingliederungshilfe i.H.v. 5 Mrd. EUR durch den Bund ab 2018 und Auswirkungen für das GFG 2018 ff.

Bund und Länder haben sich im Sommer darüber verständigt, wie die zwischen den Bundestagsfraktionen von CDU, CSU und SPD im Koalitionsvertrag vereinbarte kommunale Entlastung ab dem Jahr 2018 umgesetzt werden soll. Laut Koalitionsvertrag

sollten die Kommunen „**im Umfang von 5 Mrd. EUR jährlich von der Eingliederungshilfe entlastet werden**“. Mit der Einigung zwischen Bund und Ländern über die Bereitstellung der Bundeshilfen ist für die Kommunen in Deutschland ein wichtiger und notwendiger Schritt in Richtung der Konsolidierung der Kommunalhaushalte getan worden. Die Landschaftsverbände haben sich über Jahre hinweg für diese Bundeshilfen engagiert und sehen gleichwohl in der nun erreichten Bundesentlastung nur einen **Teilerfolg** für die kommunale Familie.

Teilerfolg deswegen, weil

- a) nach derzeitigem Kenntnisstand wohl nur **rd. 21,3 Mio. EUR** von dem NRW-Anteil der Entlastungsmittel (**rd. 1,2 Mrd. EUR**) über den Weg der **Schlüsselzuweisungen direkt** in den Haushalten der beiden Landschaftsverbände ankommen. Das sind gerade mal **1,8 % vom NRW-Anteil**. Eine wirksame Entlastung der Landschaftsverbände als Leistungsträger der Eingliederungshilfe, die diese dann an ihre Mitgliedskörperschaften weitergeben können, ist somit nicht erreicht worden.
- b) eine notwendige **Dynamisierung der Bundesentlastung nicht erreicht** werden konnte. Da die Bundesentlastung auf Dauer angelegt ist, ist sie zwar nachhaltig, aber in Bezug auf die Kosten der Eingliederungshilfe ist der Entlastungseffekt ohne eine Dynamisierung der Bundesmittel nur von kurzer Dauer, da er schon nach etwa 5 Jahren durch die Fallzahl- und Kostensteigerungen in der Eingliederungshilfe aufgezehrt sein wird. Alle dann folgenden Steigerungen gehen wieder ausschließlich **zu Lasten der kommunalen Haushalte**.

Für die Weitergabe der Bundesmittel an die Kommunen sind folgende **drei Transferwege** vorgesehen:

1. Erhöhung des **Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer**
2. Erhöhung der Bundesbeteiligung an den **Kosten der Unterkunft (KdU)** und
3. Erhöhung des **Länderanteils an der Umsatzsteuer**

Über die Transferwege 1 und 2 werden in 2018 **rd. 1 Mrd. EUR (rd. 82,2 % der Gesamtentlastung)** die Haushalte der Gemeinden, Städten und Kreise des Landes entlasten. Bei dem letztgenannten Transferweg (**Länderanteil Umsatzsteuer**) muss das **Land NRW** gesetzlich regeln, wie die Weitergabe der Bundesmittel (NRW-Anteil rd. 217,2 Mio. EUR) an die Kommunen erfolgt.

Mit Erlass vom 14.07.2016 hat das **Ministerium für Inneres und Kommunales NRW** bereits erklärt, die Bundesmittel, die ab dem Jahr 2018 über den Länderanteil Umsatzsteuer kommen „**Eins zu eins**“ über die **Schlüsselmassen des GFG** an die Kommunen weitergeben zu wollen. Für die Weitergabe sind folgende Varianten denkbar:

Bundesmittel über den Transferweg Länderanteil Umsatzsteuer (1 Mrd. EUR)	Weitergabe über eine Erhöhung der Schlüsselmassen der		
	Gemeinden	Kreise	Landschaftsverbände
217,2 Mio. EUR	170,5 Mio. EUR	25,4 Mio. EUR	21,3 Mio. EUR
217,2 Mio. EUR	0 Mio. EUR	0 Mio. EUR	217,2 Mio. EUR

Aus Sicht der Landschaftsverbände wäre eine **direkte Entlastung der Landschaftsverbände** der richtige Weg. Dies haben beide Landschaftsverbände in einem gemeinsamen **Schreiben an Frau Ministerpräsidentin Kraft vom 30.06.2016** zum Ausdruck gebracht. Durch eine Erhöhung der Schlüsselmasse der Landschaftsverbände im **GFG 2018** und in den Folgejahren würden von den rd. 1,2 Mrd. EUR Entlastungsmitteln, die insgesamt auf die NRW-Kommunen entfallen, ca. **17,8 % in die Haushalte von LWL und LVR als Eingliederungshilfeträger** fließen und so die Absicht des Koalitionsvertrages der Bundesregierungsparteien zielgenau umsetzen. Durch die Mehrerträge bei den Schlüsselzuweisungen könnten die Landschaftsverbände ihren Bedarf der Landschaftsumlage 2018 reduzieren und so **alle Mitgliedskörperschaften** von den Kosten der Eingliederungshilfe **entlasten**. Über den Weg der Kreisumlage käme diese Entlastung auch bei den kreisangehörigen Gemeinden an.

3. Strukturelle Verbesserungen für die Kommunen in NRW

In den vergangenen Jahren wurde für die Kommunen in NRW eine Reihe von Maßnahmen umgesetzt, die zu einer Konsolidierung und langfristigen Tragfähigkeit der kommunalen Finanzen beitragen. Neben den individuellen Konsolidierungsmaßnahmen jeder einzelnen Kommune sind hier insbesondere zu nennen

- das **Bildungs- und Teilhabepaket**,

- die Übernahme der Kosten für die **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung**,
- die **U 3-Förderung**,
- der **Stärkungspakt** für überschuldete Gemeinden,
- das **Kommunalinvestitionsförderungsgesetz** für finanzschwache Gemeinden, sowie
- die dauerhafte **kommunale Entlastung durch den Bund**, die weit überwiegend den Haushalten der Gemeinden und Städten und Kreisen zu Gute kommt.

Die Landschaftsverbände, die durch eine restriktive Haushaltspolitik ebenfalls Rücksicht auf die finanzielle Situation der NRW-Kommunen genommen haben, begrüßen die vorgenannten Maßnahmen und halten sie für unverzichtbar.

4. Haushaltssituation der Landschaftsverbände

Beide Landschaftsverbände zusammen haben in ihren aktuellen Haushaltsplänen für das Jahr 2016 zusammen ordentliche Aufwendungen **i.H.v. rd. 5,9 Mrd. EUR für Soziale Leistungen** veranschlagt, davon allein 4,8 Mrd. EUR für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. Dem stehen in den Haushaltsplänen 2016 als größte Ertragspositionen die **Allgemeinen Deckungsmittel i.H.v. rd. 5,4 Mrd. EUR** gegenüber. Die Summe aus den Umlagemitteln der Mitgliedskörperschaften und den Schlüsselzuweisungen des Landes NRW reicht somit nicht aus, um die ordentlichen Aufwendungen für die Sozialen Leistungen zu decken.

Die Planungen für den Haushalt 2017 (LWL) bzw. den Doppelhaushalt 2017/18 (LVR) sind besonders geprägt durch neue gesetzliche Regelungen, deren finanzielle Auswirkungen derzeit noch nicht abschließend eingeschätzt werden können.

Das **Inklusionsstärkungsgesetz** führt zu Zuständigkeits- und Kostenverschiebungen zwischen örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträgern, deren erste Bewertung noch zu überprüfen ist.

Das **Bundesteilhabegesetz** hat in einem ersten Schritt Mehrbelastungen insbesondere in Folge steigender Vermögensfreigrenzen für die Leistungsempfänger zur Folge, die sich in den Folgejahren durch eine weitere Erhöhung dieses Freibetrages, aber auch erhöhter Einkommensfreibeträge sowie veränderter Leistungstatbestände und erweiterten Anforderungen an ein Teilhabeverfahren noch deutlich verstärken.

Die Änderungen in den **Pflegestärkungsgesetzen II und III** führen zu Mehrbelastungen durch einen neuen Pflegebegriff, aber auch weil die vorliegende Schätzung der Anzahl der nicht versicherten pflegebedürftigen Menschen zu gering erscheint sowie eine anfängliche Entlastung durch höhere Leistungen der Pflegeversicherung nicht nachhaltig wirkt.

Zum Wohle der kommunalen Familie müssen vor Umsetzung dieser neuen Gesetze **Konnexitätsfragen** geprüft und ggfls. der Ausgleich von Mehraufwendungen durch den Verursacher geregelt werden. Hierzu werden die Landschaftsverbände im Rahmen einer **Arbeitsgruppe mit den kommunalen Spitzenverbänden** die Fragen der Konnexität aufarbeiten. Im Hinblick auf die weiterhin angespannte Finanzsituation vieler NRW-Kommunen muss es gemeinsames Anliegen der Kommunen und des Landes sein, hier für einen **angemessenen Ausgleich** zu sorgen.

In Bezug auf die **Finanzausstattung durch das Land** zeigt sich, dass die Landschaftsverbände in den vergangenen Jahren **deutlich ins Hintertreffen** geraten sind. Die o.g. Maßnahmen zur Konsolidierung der Kommunalfinanzen haben auf die Haushalte der Landschaftsverbände entweder **keine** (Bildungs- und Teilhabepaket, U 3-Förderung, Stärkungspakt und Kommunalinvestitionsförderungsgesetz) oder **nur geringe direkte Auswirkungen** (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und die 5 Mrd. EUR Bundesentlastung). Hinzu kommt, dass das **Verhältnis von Landschaftsumlage zu Schlüsselzuweisungen**, welches Mitte der fünfziger Jahre mal bei etwa **50:50** lag, im Laufe der Jahre umgeschlagen ist in ein Verhältnis von etwa **85:15**. Beim **LWL** trägt das Land seit Mitte der neunziger Jahre über die Schlüsselzuweisungen nur noch knapp 20 % der Allgemeinen Deckungsmittel. Beim **LVR** hat sich diese Rate über 15 % Mitte der neunziger Jahre kontinuierlich auf inzwischen nur noch rund 12 % reduziert. Im Gegenzug mussten die Kreise und kreisfreien Städte zunehmend höhere Finanzierungsanteile über die Landschaftsumlagen erbringen.

Ebenso wie die Gemeinden, Städte und Kreise benötigen auch die Landschaftsverbände eine auskömmliche Finanzausstattung, um die ihnen übertragenen Aufgaben

- im Bereich der Sozialhilfe (insbesondere in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen im Rahmen der stationären und ambulanten Wohnversorgung und in den Werkstätten für Behinderte),
- im Bereich der Jugendhilfe,
- im Bereich der Förderschulen für Kinder und Jugendliche mit körperlichen Behinderungen und/oder Sinnesschädigungen (Ausbau der Inklusion)
- im Bereich der psychiatrischen Versorgung und
- im Bereich der Kulturpflege

erfüllen zu können.

Mit dem oben bereits erwähnten **Vorschlag der Landschaftsverbände**, die Bundesmittel, die dem Land über den Länderanteil an der Umsatzsteuer zufließen, ausschließlich über die Schlüsselmasse der Landschaftsverbände weiterzugeben, hätte das Land die Möglichkeit, die Finanzausstattung der Landschaftsverbände **ab dem GFG 2018** zu verbessern. Über eine Entlastung bei der Landschaftsumlage könnten die Verbände die Entlastung an ihre Mitgliedskörperschaften weitergeben.

Für eine Erhöhung der Schlüsselmassen der Landschaftsverbände (und Kreise) sprechen sich auch der **Städte- und Gemeindebund NRW und der Landkreistag NRW in ihrer gemeinsamen Stellungnahme** zu den GFG-Eckpunkten des GFG 2017 vom 26.07.2016 aus. Sie stützen ihre Forderung nach einer Anpassung der Teilschlüsselmassen auf die einstimmige **Empfehlung 16 der ifo-Kommission aus dem Jahr 2010** und auf die wissenschaftlichen Ergebnisse von **Junkernheinrich/Micosatt aus dem Jahr 2011**.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Georg Lunemann
Erster Landesrat und Kämmerer
des Landschaftsverbandes
Westfalen-Lippe

In Vertretung



Renate Hötte
Kämmerin des Landschafts-
verbandes Rheinland