

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/125

A02, A07

FiFo Köln · Postfach 13 01 36 · 50495 Köln

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Präsidenten André Kuper
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf
Per Email: anhoerung@landtag.nrw.de

Gesetzentwurf der Landesregierung: **Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen** (Lt.-Drs. 17/759) in Verbindung mit dem Fraktionsantrag: **Kommunale Investitionen stärken – Ausgewogene und zielgerechte Verteilung der Bundesmittel aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds beibehalten** (Lt.-Drs. 17/82)

Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 24.11.2017

Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Präsident,
Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender,
Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit, im Rahmen der Sachverständigenanhörung zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung und dem Fraktionsantrag Stellung nehmen zu können, danke ich und mache hiervon gerne Gebrauch. Ich bitte um Nachsicht, dass ich nur eine komprimierte und thesenartige Stellungnahme vorlegen kann.

I. Hintergrund

1. Sehr **zu begrüßen** und für das Land Nordrhein-Westfalen erfreulich ist,
 - dass der Bund die Kommunalinvestitionsförderungsmittel um weitere 3,5 Mrd. Euro aufstockt,
 - dass durch den auf Einwohnerzahlen, Arbeitslosigkeit und Kassenkreditbeständen beruhendem Verteilungsschlüssel dem Land NRW nun rund 32 Prozent an den Gesamtmitteln zukommen (ca. 1,1 Mrd. Euro) statt der üblicherweise nach „Königsteiner Schlüssel“ veranschlagten 21 Prozent,
 - dass damit nun die finanziellen Voraussetzungen für dringend notwendige Sanierungen und Modernisierungen in der nordrhein-westfälischen Schulinfrastruktur merklich verbessert sind,
 - dass die vom Bund bereitgestellten Mittel durch das Land in Gänze an die kommunale Ebene weitergeleitet werden sollen.
2. Die Transfers setzen damit an einem der drei Symptome der strukturell kritischen Finanzlage nordrhein-westfälischer Kommunen an. Dieser **Dreiklang finanzieller (Alt-)Lasten** schlägt sich nieder in:
 - nicht tragfähigen **Kassenkrediten**,
 - tiefen **Investitionsrückständen** bei den kommunalen Infrastrukturen;
 - weit **überhöhten Hebesätzen** der Gewerbe- und der Grundsteuer.
3. Die Investitionsmittel schaffen **Erleichterungen bei einem der drei Symptome** kommunaler Finanzprobleme; jedoch **nicht bei einer Ursache**. Denn von einer *originären* Überlastung der Kommunen und Länder unmittelbar bei den Schulträgeraufgaben kann nicht die Rede sein.
4. Auch nicht in Abrede zu stellen ist, dass die schulischen Infrastrukturen in zahlreichen finanzschwachen Kommunen der eiligen Sanierung und Modernisierung bedürfen, sollte nicht vergessen werden, dass der Bund sich hier grundgesetzlich in eine originäre Angelegenheit der Länder und ihrer Kommunen einbringt. Zugleich unterbleibt weiterhin eine strukturell hinreichende und **konnexitätsgerechte Finanzierung** bei solchen kommunalen Aufgaben, die im Wesentlichen vom Bund selbst veranlasst sind – insbesondere im SGB-Bereich.
5. Auch ohne die verschiedenen Teihilfen des Bundes bei den kommunalen Sozialausgaben gering zu schätzen, bleibt doch festzustellen, dass die heute diskutierten Hilfen für kommunale Schulinvestitionen auch **eine Art Ersatz** für das in der vergangenen Legislaturperiode nicht zustande gekommene Bundesengagement bei Eingliederungshilfe et cetera sind.
6. Aus Sicht des Bundes ist der (Um-)Weg über die Schulen nachvollziehbar. Hier ist die Förderung technisch leichter umsetzbar. Auch ist es für den Bund strategisch interessant, im gesellschafts- und wachstumspolitischen wichtigen Bildungsbereich aktiver zu werden.
7. Für die Kommunen ist es (wieder einmal) der Spatz in der Hand, den sie der sprichwörtlichen Taube auf dem Dach vorziehen müssen. Natürlich ist diese Hilfe besser als keine Hilfe bzw. als eine ursachengerechte Hilfe, die in der erlebten Gemengelage nicht erreicht wird. Gleichwohl: So nun kommt zum einen **ungeklärten Mischfinanzierungstatbestand** (Konnexität Sozialleistungen) noch ein zweiter bei den Schulen hinzu, statt dass beim ersten eine vielleicht anspruchsvollere, aber keineswegs unmögliche Lösung umgesetzt wurde.
8. Auch wenn diese Grundsatzfrage nicht Gegenstand der heutigen Anhörung ist, bleibt es für die Bewertung der mit dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz festzuschreibenden Strukturen

bedeutsam, dass mit **Art. 104c GG eine Reparaturnorm** geschaffen worden ist, die die Auswirkungen von Problemen mildern soll, welche an *anderer* Stelle der Finanzverfassung entstanden sind. M.a.W.: Dass mit Art. 104c GG nun der Status „**finanzschwache Gemeinde (Gemeindeverband)**“ **auf dauerhafte Verfassungsrealität anerkannt** wird, ist strukturell keine gute Botschaft – weder für die Kommunen, noch für die Bemühungen um eine leistungsfähige Finanzverfassung.

9. Diese Fehlstellung wirkt permanent nach – auch wenn sie für die Anhörung zum Kommunalinvestitionsförderungsgesetz als gegeben akzeptiert werden muss.

II. Die Finanzierungsregeln

10. Die Sanierungs- und Modernisierungsrückstände bei den Schulen im Zuständigkeitsbereich der nordrhein-westfälischen Kommunen wurden oben als Symptom struktureller Finanzprobleme kennzeichnet, die wesentlich nicht aus dem schulischen Bereich stammen. Ungeachtet der Ursachendiskussion ist aber die Dringlichkeit direkt bei der Schulinfrastruktur so hoch, dass eine transparente und konsistente Mittelverteilung **die bestehenden und kommenden schulischen Bedarfe deutlich priorisieren** sollte.

11. Dabei ist zu den objektiven Bedarfen anzumerken, dass der Einsatz der Investitionsmittel ist dort am sinnvollsten, wo der **bauliche Bedarf** am größten ist.

- Der bauliche Bedarf bei **Sanierung und Renovierung** ergibt sich aus dem Zustand der **betroffenen Gebäude selbst**. So selbstverständlich diese Feststellung klingt, so wenig kann sie unmittelbar operationalisiert werden. Flächendeckende und hinreichend belastbare Daten zu den Bauzuständen und Sanierungsbedarfen in der kommunalen Schulinfrastruktur liegen nicht vor. Allerdings wächst dem Land mit der flächendeckenden doppischen Bilanzierung der Kommunen ein Instrumentarium zu, das über Vermögenserfassung und Abschreibungen die gegenwärtigen Informationsdefizite merklich wird reduzieren können. Perspektivisch führt u.E. an einer **Kommunalfinanzpolitik mit klar doppisch verankerten Investitionsfokus** kein Weg vorbei.¹ Mit Blick auf das jetzt vorliegende Gesetz liegt es mithin nahe, die gegenwärtigen Verteilungsmechanismen als Übergangslösungen zu verstehen.
- Was den **Modernisierungs- und Ausbaubedarf** in der schulischen Infrastruktur in den finanzschwachen Kommunen angeht, so wäre es sachgerecht, den Zukunfts-Charakter von Investitionen auch in der horizontalen Mittelverteilung zu reflektieren. Heutige Schülerzahlen entsprechen nur in wenigen nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden den **zukünftigen Schülerzahlen**. Demografische Alterung, Immigration, Re-Urbanisierung und mancherorts wiedereinsetzende Suburbanisierung schaffen Fakten und Trends, die in der fachlichen Schulplanung berücksichtigt werden. Der Gesetzentwurf hingegen beruht, wie das Gemeindefinanzierungsgesetz selbst, auf rein gegenwartsbezogenen Indikatoren, die jeweils die jüngst verfügbaren **Vergangenheitsdaten** nutzen. Empirische Daten sind immer Vergangenheitsdaten; sie sind weniger strittig als prognostische Informationen und darum „justizabler“. Dennoch gilt: Effiziente **Zukunftsinvestitionen sollten am zukünftigen Bedarf ausgerichtet** werden – nicht am vergangenem, nicht am gegenwärtigen.

12. Der Gesetzentwurf nutzt als **Zugangskriterium** für einen generellen Mittelanspruch den Erhalt von GFG-Schlüsselzuweisungen in mindestens einem der Jahre 2015 bis 2017. Im Ergebnis sind damit mehr als 80 Prozent aller Kommunen förderberechtigt. Sieht man einmal von den Sonderfällen

¹ Vgl. Gabriele C. Klug, Michael Thöne und Stefan Schneider :Nachhaltige Finanzplanung im Konzern Stadt Köln: Handlungsfähig bleiben, Infrastruktur stärken, Tragfähigkeit erreichen; in: der gemeindehaushalt 05/2017, S. 97-104.

abundanter Gemeinden in der Haushaltssicherung ab, kommt es damit zu der **breitestmöglichen Auslegung der Anspruchsberechtigung**. Nachhaltig abundante Städte und Gemeinden können beim besten Willen nicht als „finanzschwach“ angesehen werden. Dass im Umkehrschluss nun allen anderen Kommunen das gleichsam offizielle Testat „finanzschwach“ erhalten, sollte zumindest als bemerkenswert konstatiert werden.² Das GFG wird in dieser Perspektive nicht mehr als Regelfinanzierungsinstrument verstanden, sondern als Mittel zur Unterstützung finanzschwacher Kommunen – genauer: Als ein Instrument *nach* dessen Unterstützungsleistungen alle Empfänger der GFG-Schlüsselzuweisungen noch als „finanzschwach“ anzusehen sind. Ob man einer solchen Einschätzung zustimmt oder nicht, sei hier dahingestellt. Wichtig ist die Feststellung, dass das Zugangskriterium maximal weit angelegt ist. Mit Blick allein auf dieses Kriterium könnte dem Vorwurf eines „Gießkannenprinzips“ wenig entgegengesetzt werden.

13. Weil das Zugangskriterium nur eine schwach begrenzende Wirkung entfalten kann, muss der notwendige **Kompromiss zwischen Finanzschwäche und schülerbezogenem Bedarf im gesetzlichen Verteilungsmechanismus** selbst erfolgen. Im Ergebnis wird angestrebt, die Finanzschwäche zu 60 Prozent, die Schülerbedarfe zu 40 Prozent zu gewichten. Im Programm „Gute Schule 2020“ der Vorgängerregierung lag das analoge Verhältnis bei 50-50. Diesen beiden Verhältnisse – oder vorstellbare weitere – werden in der interkommunalen Verteilungswirkung unterschiedliche Förderansprüche begründen; sie sind also innerhalb der kommunalen Familie nicht äquivalent. Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive hingegen kann die Wahl 50-50 oder 60-40 **nicht eindeutig bewertet** werden. Da beim Zugangskriterium die Finanzschwäche selbst nicht wirklich ernsthaft operationalisiert wurde, könnte man ihre Höhergewichtung im Verteilungsschlüssel als eine Art schwacher Ausgleich ansehen. Zwingend ist dieser Perspektive jedoch nicht. Es bleibt bei der Feststellung, dass die Fördermittel auch nach Zusammenwirken von Zugangskriterium und Verteilungsschlüssel potenziell noch recht weit streuen können.
14. Aus systematischer Perspektive – mit dem GFG als Regelfinanzierungsinstrument und mit Art. 104c GG als klares Doppel-, nicht Mischkriterium – sollte die **Zweistufigkeit der Mittelverteilung** auch explizit über zwei jeweils eindeutige und einzeln wirksame Kriterien umgesetzt werden: Mit dem Zugangskriterium eine **engere Fassung der Finanzschwäche**; so dass der Verteilungsschlüssel dann **ausschließlich auf schulischen Bedarfsindikatoren** fokussieren kann.

III. Praktische Aspekte

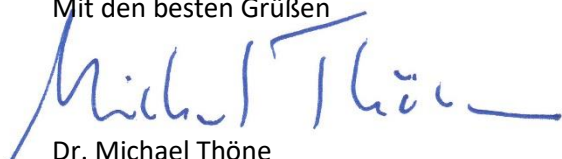
15. Der Gesetzentwurf umfasst auch die Schaffung von 15 überwiegend temporären Personalstellen beim Land, um die Abwicklung der Fördermaßnahme sicherstellen zu können. Als **Abwicklungs erleichterung** für die Kommunen wird die Frist zur Vorlage von Verwendungsnachweisen von zwei auf sechs Monate für beide Kapitel des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes verlängert.
16. Schon zum gegenwärtigen Kapitel des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes berichten die Medien rekurrierend unter Überschriften wie „Milliarden liegen noch bereit. **Kommunen rufen kaum Bundesmittel ab**“ (ntv, 09.09.2016), „Wo die Bundesmittel nicht verbaut werden“ (DEMO - Monatszeitschrift für Kommunalpolitik-10.10.2016), „Schäuble wird sein Geld nicht los“ (WELT, 19.06.2017), „Städte lassen Geld für Investitionen ungenutzt“ (Rheinische Post, 26.08.2017).

² In der Tat ist das Limit aus der Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Kapitels 2 KInvFG, sogar noch etwas weiter: Es dürfen maximal 85 Prozent der Kommunen eines Landes Zugang zur Förderung erlangen.

17. Droht der **unzureichende und unsystematische Mittelabruf** der ersten 3,5 Mrd. Euro des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes auch den hier betrachteten zweiten 3,5 Mrd. Euro, zumal diese in ihrer Verwendung beschränkt sind?
18. In den zitierten Medienberichten werden gewiss auch „normale“ **Anlaufschwierigkeiten** aufgegriffen; im Zeitablauf sollten sich die Abrufquoten verbessern.
19. Dahinter steht jedoch auch eine substantielle **Personalknappheit bei den Planern** in den Kommunen. Nach langem Stellenbau in den Bauämtern und mitten in der besten Baukonjunktur sind insbesondere geeignete Ingenieurinnen und Ingenieure für viele Kommunen schlichtweg nicht zu bekommen. Gerade finanzschwache Kommunen stehen hier vor großen Herausforderungen. Aber auch generell gilt: Der Arbeitsmarkt in diesem Segment ist leergefegt. Eine kurz- und mittelfristige Lösung über normale Personalakquise erscheint aus heutiger Sicht für viele Kommunen wenig erfolgversprechend. Auch längerfristig könnte sich der demografisch verschärfte Fachkräftemangel als **dauerhafte Belastung für kommunale Planungskapazitäten** herausstellen.
20. Kurz- und mittelfristige Knappheit bei den Planungskapazitäten ist die reale Perspektive, auf die sich Land und Kommunen in Nordrhein-Westfalen einzustellen haben. Wenn es zutrifft, dass der Personalmangel auch mit zusätzlichen Finanzmitteln allenfalls zu mildern, aber nicht direkt zu beheben ist, müssen alternative Wege in Betracht gezogen werden. **Wo der Mangel nicht behoben werden kann, muss er bestmöglich verwaltet werden:** Hier gilt es zu prüfen, ob die Potenziale zu offensiver **interkommunaler Kooperation** und **Personalgestellung** sowie zur weitgehenden Einbindung **halbstaatlicher und privater Verwaltungshelfer** in Planung und Entscheidungsvorbereitung schon hinreichend ausgeschöpft sind. Diese Prüfung sollte sich im Zweifel auch auf landesrechtlich regulierte Rahmenbedingungen erstrecken.

Wir würden uns freuen, wenn diesen Anmerkungen dem weiteren Verfahren dienlich sind und stehen Ihnen für Rückfragen zur gern Verfügung.

Mit den besten Grüßen



Dr. Michael Thöne

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied