

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
17/1815**

A02, A07



Stellungnahme zum

**GESETZENTWURF  
der Landesregierung**

**GESETZ ZUR REGELUNG DER ZUWEISUNGEN DES LANDES  
NORDRHEIN-WESTFALEN AN DIE GEMEINDEN UND GEMEINDEVERBÄNDE  
IM HAUSHALTSJAHR 2020**

**(Gemeindefinanzierungsgesetz 2020 – GFG 2020)  
– Landtagsdrucksache 17/7202 –**

**Arbeitskreis der Kämmerer im Aktionsbündnis NRW  
„Für die Würde unserer Städte“**

Anhörung am 27. September 2019  
im nordrhein-westfälischen Landtag zu Düsseldorf

Sehr geehrte Abgeordnete, ich möchte mich im Namen des Aktionsbündnisses NRW bedanken für die erneute Einladung zu dieser Anhörung und zur Möglichkeit einer Stellungnahme zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2020. Ich möchte diese Gelegenheit nutzen und damit auch den konstruktiven Dialog fortsetzen, den wir vom Aktionsbündnis bisher mit Ihnen auch in bilateralen Gesprächen in ihren Fraktionen geführt haben und auch weiterführen wollen. Wie im letzten Jahr möchte ich meine Bewertung aus der Perspektive des Aktionsbündnisses vornehmen.

**Zwei Vorbemerkungen**

Zunächst einmal begrüßt das Aktionsbündnis, dass die Landesregierung den Vorwegabzug zur Finanzierung des Stärkungspaktes mit dem GFG 2020 gestrichen hat. Damit

wird die seit der Abschaffung der Solidarumlage für abundante Städte und Gemeinden im Jahr 2018 bestehende ungerechte Behandlung der nicht abundanten Städte und Gemeinden endlich beendet. Zugleich stehen 94 Mio. Euro mehr für die Verteilung zur Verfügung – Geld, ohne dass der Zuwachs der verteilbaren Finanzausgleichsmasse noch spärlicher ausgefallen wäre.

Darüber hinaus hat mit dem GFG 2020 die Belastung aus der kommunalen Beteiligung an den Einheitslasten des Landes ein Ende gefunden und es steht jetzt wieder der Verbandsatz von 23 % voll zur Verfügung. Damit zusammenhängend verbessert sich auch unsere Haushaltsposition durch den Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage. Insgesamt will ich offen konstatieren, dass es den Kommunen in unserem Aktionsbündnis doch besser geht, wenn auch mit großen Unterschieden. Das muss auch mal gesagt werden, wenn wir glaubwürdig darüber diskutieren wollen, wie es bei sich abschwächender Konjunktur und vieler noch ungelöster Probleme und hoher Schulden weitergehen kann oder soll. Da ist das Gemeindefinanzierungsgesetz ein wichtiger Baustein, aber nicht der einzige.

### **Anpassung des Gemeindefinanzierungsgesetzes**

#### *– Finanzausgleichsmasse –*

Die originäre Finanzausgleichsmasse wächst voraussichtlich um 1,88 %, die verteilbare Finanzausgleichsmasse um 2,56 %. Der Wegfall des Vorwegabzuges lässt das Ergebnis etwas besser aussehen, als es tatsächlich ist. Die bereits erwartete Abschwächung der Konjunktur hinterlässt erste Spuren und macht eine Anpassung der vor einem Jahr gemachten – noch optimistischeren – Finanzplanung von Land und Kommunen notwendig. Das spüren die Kommunen auch an ihren originären Steuereinnahmen. Erste Haushaltssperren sind deutliche Signale für ein Ende der bisherigen Einnahmewachse, aber fortbestehenden Ausgabendrucks. Das „Haushalten“ wird wieder schwieriger. Noch befinden wir uns in einer ausgesprochen guten fiskalischen Situation. Entscheidend ist aber, wie jetzt mit den Veränderungen umgegangen wird. Nicht umsonst trägt der Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2018 den Untertitel „Kommunalfinanzpolitik am Scheideweg – Die Chance der guten Lage nutzen“.

#### *– Schlüsselzuweisungen und Sozillastenansatz –*

Deshalb begrüßen wir es, dass die Steuerkraft- und Bedarfparameter des Schlüsselzuweisungssystems im GFG 2020 nicht verändert werden und keine weitere Anpassung im Sinne des Sophia-Gutachtes erfolgt. Insbesondere eine weitere Reduzierung des

Soziallastenansatzes hätte gerade für die Kommunen mit hohen Soziallasten fatale Folgen für die weitere Konsolidierung der Haushalte.

Der Soziallastenansatz mag mit 16,8 manchem ein Dorn im Auge sein. Aber er ist Ergebnis eines jahrzehntelangen Disparitätenaufwuchses, dem zu spät und mit zu wenig Finanzmitteln begegnet wurde. Ohne eine dem überproportionalen Sozialausgabewachstum folgende Anpassung der Verbundquote, die in den letzten 30 Jahren nicht kam, lässt sich nur das Vorhandene entsprechend der größten Betroffenheit umverteilen. Durch die deutlich angestiegene Unterstützung des Bund wird der Ansatz vermutlich in den nächsten Jahren wieder kleiner werden. Das aber zeigt sehr deutlich, dass der Finanzausgleich allein das Soziallastenproblem nicht lösen kann. Dazu müssen vorher und außerhalb des Finanzausgleichs die Finanzmittel bereitgestellt werden. Dann erst kann ein Finanzausgleich seiner Aufgabe gerecht werden. Zu große Disparitäten überfordern ihn.

Die Lösung unseres Soziallastenproblems liegt aber auch nicht allein in der Mathematik eines Soziallastenansatzes. Er kann nur ein Hilfsmittel zur gerechten Verteilung begrenzter Finanzmittel sein. Wie im letzten Jahr bereits ausgeführt, ergibt sich aus den ökonomischen und sozialen Umbrüchen ein weitaus größerer Bedarf, als er in einer Zahl wie 16,8 zum Ausdruck kommt und der auch nicht über den kommunalen Finanzausgleich allein gedeckt werden kann. Dazu muss man sich die Probleme genauer ansehen und an die Ursachen gehen.

Beispielsweise braucht es für die Sanierung bzw. Beseitigung von Schrottimmobilien Geld und ein rechtsicheres ordnungspolitisches Instrumentarium. Insofern bin ich dankbar für die in den letzten Tagen erfolgte gemeinsame Aktion von Bauministerium und Kommunen gegen die skandalösen Missstände in den Wohnimmobilien, die von der Firma Altro Mondo verwaltet werden. Damit muss den schwarzen Schafen der Wohnungswirtschaft die rote Karte gezeigt werden. Und genau das trägt dann auch dazu bei, dass die Bürger wieder Vertrauen in die Politik und die Handlungsfähigkeit des Staates bekommen – weil sie nicht allein gelassen werden. Der Soziallastenansatz spiegelt diese Arbeit und diesen Aufwand für die Quartiersentwicklung, der aus den Folgen des Strukturwandels resultiert, nicht wider.

Die Integration Langzeitarbeitsloser und die Stabilisierung von Familien in prekären sozialen Verhältnisse ist ein weiteres Beispiel dafür, dass die Reichweite eines Soziallastenansatzes nicht groß genug ist, um diese Probleme zu lösen. Auch hier bewegt sich etwas in Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit und dem Landessozialministerium – und genau an diesen Stellen muss konstruktiv weitergearbeitet werden. Das erfordert mehr Geld, welches nicht aus dem kommunalen Finanzausgleich kommen

kann. Die Lösung des Problems sozialer Disparitäten ist aber eine Voraussetzung dafür, dass der Sozillastenansatz kleiner werden kann.

Letztendlich gehört zu den Finanzierungsfragen, die vor dem Finanzausgleich angemessen beglichen werden müssen, auch die Finanzierung der Flüchtlingsaufnahme und der geduldeten Flüchtlinge. Hier erwarten wir eine deutlich stärkere Unterstützung. – *Aufwands- und Unterhaltungspauschale* –

Bedenklich sind aus Sicht des Aktionsbündnisses die Beibehaltung und der sogar überproportionale Zuwachs der Aufwands- und Unterhaltungspauschale (+8,33 %) zu Lasten der allgemeinen Investitionspauschale (+1,98 %). Dieser neben der eigentlichen Bedarfsmessung unsystematische Ansatz bleibt ein Fremdkörper im Finanzausgleich. Dies wurde schon in der Anhörung zum GFG 2019 deutlich dargelegt. Er gehört wieder abgeschafft.

– *Allgemeine Investitionspauschale* –

Der geringe Zuwachs der allgemeinen Investitionspauschale ist jenseits der Umverteilung zu Gunsten der Aufwands- und Unterhaltungspauschale dem verringerten Verbundgrundlagenzuwachs geschuldet. Angesichts der hohen Preissteigerungen am Bau ist dieser Zuwachs aber weniger als ein Tropfen auf den heißen Stein. Hier machen sich der Segen aber auch der Fluch der gegenwärtigen Investitionsprogramme bemerkbar.

Während in der Vergangenheit viel Aufwand und Mühe darauf verwandt wurde, den Steuerkraft-Bedarfsausgleich für die laufenden Ausgaben mathematisch immer feiner auszutarieren, wurden die Investitionen nie wirklich betrachtet. Dass sie kein Anhängsel des laufenden Geschäfts sind, dürfte aber mittlerweile jedem deutlich geworden sein. Weil wir auf der politischen Ebene jedoch immer noch auf der Grundlage kamerale Finanzkennzahlen diskutieren, fehlt der Blick auf Abschreibungen und Substanzverzehr.

Substanzverzehr ist genau das Problem, das insbesondere finanzschwache und von Strukturwandel betroffene Kommunen in der Vergangenheit betroffen hat. Der Begriff „Investitionsschwäche“ ist geradezu eine Verharmlosung des Problems. Deshalb sollte die Landesregierung hier aktiv werden und das Thema „kommunale Infrastrukturentwicklung“ künftig auch im Rahmen des GFG eine größere Beachtung schenken. Die Investitionsförderprogramme laufen in den nächsten Jahren aus. Für die Zeit danach ist Vorsorge zu treffen. Hier muss mittel- und langfristig eine Änderung bei der Investitionsfinanzierung erfolgen. Sie muss deutlich ausgestockt, vor allem aber kontinuierlich ausgestaltet werden, um das zu vermeiden, was wir momentan erleben: Kapazitätsengpässe und hohe Preissteigerungen.

## *– Gegenseitige Deckungsfähigkeit –*

Wir begrüßen eine Flexibilisierung der Verwendung von Finanzausweisungen grundsätzlich. Allerdings darf dies nicht dazu führen, dass damit Lücken in Bereichen geschlossen werden, die aufgrund einer Unterfinanzierung entstehen. Insbesondere mit Blick auf die Digitalisierung der Schulen ist darauf zu achten, dass den Kommunen neben der Finanzierung der Infrastruktur und der Beschaffung der Endgeräte auch für die Anwendungsbetreuung in einem angemessenen Umfang Finanzmittel bereitgestellt werden. Die Digitalisierung der Schulen wird nicht mehr mit engagierten, teilweise dafür freigestellten Lehrern funktionieren. Hier braucht es neben der Investition in Hard- und Software einer professionellen Betreuung durch IT-Fachleute. Datenschutz und IT-Sicherheit (sicheres surfen, sicheres mailen etc.) kann nur von „Profis“ gewährleistet werden. Eine Öffnung der Schul- und Bildungspauschale zur Abdeckung konsumtiver Bedarfe aus den steigenden Digitalisierungsanforderungen, d. h. zur Finanzierung von IT-Fachkräften, wäre ein Rückfall in die Mentalität des Verschiebebahnhofes – die anderen Bedarfe im Schulbereich werden ja nicht kleiner. Hier muss offen über die zusätzlich notwendigen Bedarfe gesprochen werden.

## **Schlussbemerkung**

Die Konsolidierung der Haushalte der Städte im Arbeitskreis der Kämmerer im Aktionsbündnis NRW ist in den letzten Jahren sehr gut vorangekommen. Viele Städte konnten bereits den Abbau der Liquiditätskredite einleiten. Für uns zeigt sich tatsächlich Licht am Ende des Tunnels, auch wenn die sich abschwächende Konjunktur den Rahmen der Möglichkeiten zunehmend begrenzt. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir den Verzicht auf die weitere Umsetzung des Sofia-Gutachtens. Zur weiterhin notwendigen Diskussion um Bedarfe wird das Aktionsbündnis gerne und konstruktiv beitragen. Die Lösung des Problems sehen wir aber nicht in einer weiter verfeinerten Mathematik. Wir sehen sie in einer konstruktiven Diskussion über tatsächliche Aufgaben und Bedarfe.

Dazu gehört nicht zuletzt die immer dringender werdende Lösung des Altschuldenproblems. Die Bereitschaft seitens des Bundes zur Mitfinanzierung ist grundsätzlich vorhanden. Die gute Finanzlage der Kommunen in den letzten beiden Jahren auch im Aktionsbündnis hat bereits die eigenständige Tilgung vielerorts in Gang gebracht. Nun muss aber Nordrhein-Westfalen ebenfalls ein Zeichen setzen. Die Landesregierung muss ihren Worten um eine Lösung und entsprechende Maßnahmen, die Herr Ministerpräsident Laschet in seinem Schreiben vom Dezember letzten Jahres angekündigt hat, nun auch Taten folgen lassen, denn die Kommunen können diese Schulden alleine nicht tilgen.

Die Weiterentwicklung des Stärkungspaktes Stadtfinanzen zu einem Instrument, mit dem die Altschulden der nordrhein-westfälischen Kommunen mittelfristig abgetragen werden, muss jetzt stattfinden. Wird die Landesregierung jetzt nicht initiativ, dann befürchten wir, dass eine große Chance vertan wird und zudem Geld des Bundes verloren ist.

Weil die Soziallasten eine so große Rolle spielen, möchte ich sie abschließend auf einen Zusammenhang zwischen Steuerkraft und Soziallasten hinweisen, der nicht über das GFG geregelt werden kann, diesen aber deutlich beeinflusst und deshalb geändert werden muss. Das Aktionsbündnis fordert sie dazu auf, auch hier ihren Einfluss geltend zu machen und uns zu unterstützen.

Von dem 5-Milliarden-Paket zur Entlastung der Kommunen von sozialen Kosten werden, wie Sie wissen, 2,4 Mrd. Euro über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer verteilt. Die Verteilung nach dem Schlüssel für diesen Gemeindeanteil ist wirtschaftsbezogen, nicht sozialbezogen. Deshalb erhalten zum Beispiel die Gemeinden im Landkreis München von diesen 2,4 Mrd. Euro je Einwohner fast doppelt so viel Geld, nämlich rd. 55 Euro je Einwohner, wie Gelsenkirchen oder Bremerhaven, die gerade einmal rd. 29 Euro je Einwohner erhalten. Die Mindestsicherungsquote, also der Anteil der Menschen an der Bevölkerung, die existenzsichernde Leistungen beziehen, beträgt im Landkreis München aber nur 3,8 %, in Gelsenkirchen und Bremerhaven hingegen 22 % (2016). Das verdreht den Sinn der Sozialausgabenentlastung ins Gegenteil.

Für Nordrhein-Westfalen lässt sich ähnliches feststellen. Im Fall von Monheim am Rhein ist es sogar so, dass, je mehr diese Stadt mit ihrer Steuerpolitik Steuerbemessungsgrundlagen aus anderen Städten abzieht, sie durch einen anwachsenden Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer noch belohnt wird, weil sie von der Sozialentlastung des Bundes immer stärker profitiert. Damit wird das Ziel der Sozialausgabenentlastung vollends auf den Kopf gestellt. Wenn hier an dieser Stelle also über die Parameter des Gemeindefinanzierungsgesetzes diskutiert wird, dann dürfen diese Bezüge zu den Ursachen von Disparitäten nicht unberücksichtigt bleiben. Für die Sozialausgabenentlastung des Bundes, die über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer verteilt wird, muss deshalb auch ein an den sozialen Belastungen orientierter Verteilungsschlüssel gelten.