

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Präsidenten André Kuper
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME
17/78
A02, A07

Ansprechpartner:

Hauptreferent Dr. Kai Zentara, LKT NRW
Tel.-Durchwahl: 0211/300491-110
Fax-Durchwahl: 0211/300491-660
E-Mail: Zentara@lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 20.30.75

Referent Carl Georg Müller, StGB NRW
Tel.-Durchwahl: 0211/4587-255
Fax-Durchwahl: 0211/4587-292
E-Mail: CarlGeorg.Mueller@kommunen-in-nrw.de
Aktenzeichen: 41.0.1-001/006

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Datum: 06.11.2017

Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen, Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/750

in Verbindung mit

Antrag der Fraktion der SPD „Kommunale Investitionen stärken – Ausgewogene und zielgerichtete Verteilung der Bundesmittel aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds beibehalten, Drucksache 17/82

**Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 24.11.2017
Ihr Schreiben vom 18.10.2017, Az.: I.1/A.02-V.03; Schreiben des Vorsitzenden des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen vom 13.10.2017**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,
sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender,

für die Möglichkeit, zu dem o.g. Gesetzentwurf der Landesregierung sowie dem mit zu beratenden o.g. Antrag der SPD-Fraktion schriftlich und in einer Anhörung Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns und machen davon gerne wie folgt Gebrauch.

A. Zum Gesetzentwurf

Bevor wir auf die Fragen des interkommunalen Verteilungsschlüssels (I) und des Verfahrens (II) eingehen, möchten wir noch einmal festhalten, dass es sehr erfreulich ist, dass bei der Aushandlung der zwischen Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarung den Interessen der Kommunen in NRW in großem Umfang entsprochen wurde. Dies gilt zum einen für die – im Vergleich zum Königsteiner Schlüssel – deutlich überdurchschnittliche Berücksichtigung unseres Bundeslandes in Höhe von 32%, aber auch für die nunmehr vorliegende Regelung zur Festlegung des Kreises möglicher Empfängerkommunen. Diese wird der Situation der NRW-Kommunen deutlich besser gerecht als die ursprünglich vorgesehene starre 50%-Grenze. In diesem Sinne halten wir es ferner für richtig, dass im vorgelegten Gesetzentwurf des Landes die Kriterien zur Bestimmung der Finanzschwäche so gewählt werden, dass im Ergebnis der in der Verwaltungsvereinbarung zugestandene Rahmen (maximal 85% der Kommunen) fast vollständig ausgeschöpft wird.

Auch wenn uns bewusst ist, dass diese Quote nicht überschritten werden darf, erlauben wir uns aber dennoch den Hinweis, dass es auch unter den abundanten – und damit angeblich nicht hilfsbe-

dürftigen – Kommunen eine Reihe Betroffener gibt, die sich trotz Abundanz seit Jahren in der Haushaltssicherung befinden und für die nur schwer nachvollziehbar ist, dass sie aufgrund ihrer vorgeblichen finanziellen Stärke nicht nur hier, sondern auch in anderen Zusammenhängen immer wieder aus dem Kreis derjenigen „hinausdefiniert“ werden, die auf Unterstützung von Bund und Land hoffen dürfen.

I. Verteilungsschlüssel

Der neu geschaffene § 11 des Umsetzungsgesetzes (Entwurf) sieht vor, dass für die Verteilung der Mittel zu 60 Prozent der Anteil der einzelnen Kommune an den Schlüsselzuweisungen in den Jahren 2013 bis 2017 maßgeblich sein soll und zu 40 Prozent der Anteil an der Schul-/Bildungspauschale im Jahr 2017.

Damit orientiert sich der Verteilungsschlüssel zwar methodisch am Programm „Gute Schule 2020“, modifiziert aber die Gewichte der beiden Bestandteile des Schlüssels (Gute Schule: 50 : 50) zugunsten einer stärkeren Berücksichtigung der Schlüsselzuweisungen.

Aus Sicht des Landkreistages NRW sowie des Städte- und Gemeindebundes NRW stellte bereits der Schlüssel aus „Gute Schule 2020“ (Verteilung hälftig nach den Kriterien der Schlüsselzuweisungen im GFG und hälftig nach den Anteilen an der Schulpauschale im GFG 2017) einen Kompromiss zu unterschiedlichen Präferenzen dar, zu dessen nochmaliger Korrektur im Sinne einer stärkeren Berücksichtigung der Finanzschwäche kein Anlass besteht. Hierfür sprechen u. E. insbesondere folgende Gesichtspunkte:

1. Orientierung an Schulpauschale ist sachgerecht

Eine Orientierung des Verteilungsschlüssels an der Schulpauschale des kommunalen Finanzausgleichs halten wir für sachgerecht, da diese unmittelbar an die Zahl der Schüler an allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen geknüpft ist, für die jede einzelne Kommune als Schulträger Verantwortung übernimmt. Dies ergibt sich aus § 17 Abs. 2 GFG 2017 in Verbindung mit §§ 27 Abs. 5 und 8 Abs. 4 GFG.

Erst durch diese zweite Säule des Verteilungsschlüssels wird ein inhaltlicher Bezug hergestellt zu den Förderzwecken des Kommunalinvestitionsfördergesetzes. Der Bund beabsichtigt keine Regelung, die auf eine schlichte Mittelaufstockung für finanzschwache Schlüsselzuweisungsempfänger hinausläuft, sondern es geht ihm gezielt um die Unterstützung für die schulische Infrastruktur.

Konkret heißt es im Vorwort zur Verwaltungsvereinbarung in der aktuellen Entwurfsfassung:

„Ziel ist es, hiermit bei der Sanierung und Modernisierung allgemeinbildender und berufsbildender Schulen – auch mit Blick auf in diesem Rahmen notwendige ergänzende Maßnahmen zur Erfüllung digitaler Anforderungen an Schulgebäude – stärker und schneller als bislang zu Verbesserungen zu kommen.“

Diese Zielsetzung ist richtig und nachvollziehbar, weil die kommunalen Schulträger vor großen Herausforderungen stehen: nicht nur bei der Anbindung der Schulen an digitale Strukturen, sondern auch beim Ganztagsausbau, bei der Inklusion und bei der Beschulung von Kindern und Jugendlichen, die durch Flucht und Vertreibung den Weg in unsere Kommunen gefunden haben.

Von daher ist es im Sinne der Förderzwecke konsequent, danach zu fragen, welche Kommunen bei den Investitionen in Bildungsinfrastruktur besonders gefordert sind. Es liegt auf der Hand, dass die zu lösenden Probleme in einem direkten Zusammenhang zur Schülerzahl stehen, die ja ihrerseits Grundlage der Schulpauschale ist.

Die bundesrechtlich einzuhaltende Vorgabe, dass nur finanzschwache Städte, Kreise und Gemeinden gefördert werden dürfen, ist nach der Logik des Landesgesetzes bereits durch die Mehrstufigkeit des Verfahrens gewährleistet. Indem in einer ersten Stufe Finanzschwäche definiert und der

Empfängerkreis ausschließlich nach den Kriterien des GFG festgelegt wird, kann bei der zweiten Stufe ohne Rechtsverstoß die inhaltliche Zielsetzung der Förderung zum Maßstab der Mittelverteilung gemacht werden.

2. Schlüssel aus „Gute Schule 2020“ war ein Kompromissmodell

Ungeachtet dieser klaren Präferenz haben unsere beiden Verbände bereits im Vorfeld dieser Anhörung deutlich gemacht, dass sie sich einer von allen Beteiligten getragenen Kompromisslösung nicht verschließen würden.

Nicht von ungefähr ist bei der Suche nach einem solchen Kompromiss der Blick auf das Landesprogramm „Gute Schule 2020“ gefallen, dem eine ähnliche Zielsetzung und eine vergleichbare Ausgangslage hinsichtlich der Verteilungsfragen zugrunde lag. Während Städte- und Gemeindebund NRW und Landkreistag NRW sich für eine Verteilung nach Schülerzahlen ausgesprochen hatten, hatte der Städtetag NRW für eine Verteilung nach Schlüsselzuweisungen plädiert, wohl wissend, dass schon alleine als Ergebnis der Einwohnerveredelung die Verteilwirkungen des kommunalen Finanzausgleichs sich tendenziell immer günstig für die großen Städte darstellen. Die letztlich vorgenommene hälftige Berücksichtigung der Schlüsselzuweisungen im Verteilungsschlüssel war damals bereits ein aus Sicht der kreisangehörigen Kommunen schmerzhafter Kompromiss, der weitere 150 Mio. Euro (!) des Programms „Gute Schule 2020“ in die kreisfreien Städte verlagert hat.

Mit Blick auf den vorliegenden Gesetzentwurf ist für uns nicht ersichtlich, welche zwingenden sachlichen Gründe dafür sprechen könnten, die Gewichtung der Anteile eines Mischschlüssels zu verändern und von der Parität abzuweichen. Die Vorgabe, nur finanzschwache Kommunen zu fördern, wird – wie vorstehend dargestellt – bereits auf der ersten Stufe des Verfahrens abgearbeitet und eine erneute Berücksichtigung des Merkmals „Finanzschwäche“ auf der zweiten Stufe wäre eigentlich entbehrlich. Selbst wenn man dies anders beurteilt, kann aber kein Zweifel daran bestehen, dass es keiner Berücksichtigung im Umfang von 60% bedarf, um den Verteilungsschlüssel rechtssicher zu gestalten. Es geht alleine um die Ausübung politischen Ermessens.

Im Vorfeld dieser Anhörung haben wir im Interesse der vom Land gewünschten Beschleunigung des Verfahrens bewusst darauf verzichtet, einen Verteilungsschlüssel vorzuschlagen, der „in Reinform“ die Interessen des kreisangehörigen Raums widerspiegelt. Das Abstellen auf den 50:50 Schlüssel aus dem Programm „Gute Schule“ war aus unserer Sicht der Versuch, einen akzeptierten Kompromiss fortzuschreiben.

Wenn das Ergebnis der Abfrage der Positionen der Spitzenverbände zum KInvFG sein sollte, dass das Anteilsverhältnis aus „Gute Schule 2020“ noch einmal zugunsten der Großstädte verschoben wird, müssten wir daraus die Lehre ziehen, dass eine kooperative Herangehensweise in solchen Fragen letztlich nachteilig ist. Dann müssten wir zukünftig auch zunächst einmal Extrempositionen formulieren, um dadurch Raum für nach außen konzilient wirkende Zugeständnisse zu gewinnen.

Wir möchten noch einmal betonen, dass auch der Verteilungsschlüssel von „Gute Schule 2020“ dem kreisfreien Raum eigentlich wenig Grund zur Klage geben sollte. Die durchschnittlichen Zuwendungen pro Einwohner liegen selbst nach diesem Schlüssel bei kreisfreien Städten um rund ein Drittel über dem, was auf Einwohner im kreisangehörigen Raum entfällt (Kreise und kreisangehörige Gemeinden zusammengerechnet). Durch den gleichberechtigten Einbezug der Schülerzahlen in die Verteilung wird zumindest sichergestellt, dass Kommunen mit einem hohen Anteil von Bildungseinrichtungen auch mit Förderbeträgen bedacht werden, die sie für spürbare Verbesserungen einsetzen können. Dies wirkt sich im Übrigen nicht nur zugunsten kleinerer Kommunen aus, sondern führt auch bei großen kreisangehörigen Schulträgern bis hin zu kreisfreien Städten wie Köln, Münster oder Bonn zu Besserstellungen.

Eine homogenere Verteilung der Fördermittel auf die grundsätzlich förderfähigen Kommunen sorgt am Ende auch für einen besseren Abfluss der Fördermittel des Bundes, da sich Planungs- und Umsetzungsprozesse nicht auf einige wenige Kommunen konzentrieren, die bereits jetzt beklagen, dass ihnen die personellen Ressourcen für die notwendigen Planungsprozesse fehlen. Durch eine

gleichmäßigere räumliche Verteilung der Nachfrage nach Bau- und sonstigen Leistungen über das ganze Land werden nicht nur Verfahren beschleunigt, sondern es wird auch der ansonsten immer wieder zu beobachtenden Verteuerung von Leistungen entgegengewirkt.

Zusammenfassend sprechen sich Landkreistag und Städte- und Gemeindebund für eine Mittelverteilung nach den Kriterien der Schulpauschale aus, wobei wir uns als Kompromiss auch die Übernahme des (unveränderten) Schlüssels aus dem Programm „Gute Schule 2020“ vorstellen könnten.

II. Verfahren

Hinsichtlich des gewählten Verfahrens für die Abwicklung der Förderung begrüßen wir, dass es wie schon bei den Mitteln nach Kapitel 1 des KInvFG bei einer pauschalen Zuweisung von Förderkontingenten für jede einzelne Kommune bleibt und dass die Nachweis-, Prüfungs- und Berichtspflichten auf das beschränkt werden, was durch Bundesrecht zwingend vorgegeben ist. Praxisgerecht ist, dass in § 8 die Frist zur Vorlage der Bestätigungen von 2 auf 6 Monate verlängert wird. Ebenso halten wir es für sinnvoll und zielführend, dass im Interesse eines zügigen Mittelabflusses die Gemeinden und Kreise im Haushaltsjahr 2017 von der Pflicht befreit werden, aus Anlass von Investitionen nach dem Kapitel 2 KInvFG Nachtragshaushaltssatzungen zu verabschieden (§ 12).

Positiv wird schließlich auch der Umstand gewertet, dass der kommunale Eigenanteil – der in der Summe immerhin rd. 112 Mio. Euro erreicht – auch aus Mitteln des Programms „Gute Schule 2020“ finanziert werden kann.

B. Zum Antrag der Fraktion der SPD (Drucksache 17/82)

Die Darstellung der Ausgangslage in dem genannten Antrag (dort unter I.) mit Stand Anfang Juli ist sachlich richtig. Die zur Feststellung durch den Landtag (Punkt II. des Antrags) bzw. als Forderung an die Landesregierung (Punkt III. des Antrags) vorgesehenen Punkte erscheinen weitgehend einem allgemeinen politischen Konsens im Landtag und mit den kommunalen Spitzenverbänden zu entsprechen.

Dies gilt allerdings nur eingeschränkt hinsichtlich

- des vierten Punktes unter II., wonach sowohl die aktuelle Aufstockung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds als auch das Förderprogramm „Gute Schule 2020“ verdeutlichen, dass es unabdingbar sei, die kommunalen Investitionen neben den im Rahmen des GFG erfolgenden Zuweisungen von Mitteln aus der allgemeinen Investitionspauschale auch über zweckgebundene Hilfen bzw. Fördermaßnahmen zu verstärken, und dadurch sichergestellt werde, dass diejenigen Bereiche zielgerichtet gefördert werden, in denen ein besonders hoher Investitionsstau vorherrsche,
- und der korrespondierenden Forderung zu 3. unter III., „auch zukünftig nicht auf am Bedarf ausgerichtete, zielgerechte Förderprogramme zum Ausbau und Erhalt der kommunalen Infrastruktur nach dem Beispiel des Programms „Gute Schule 2020“ zu verzichten und kommunale Investitionen nicht alleine über die Investitionspauschale des GFG voranzutreiben“.

Wir fordern seit langem eine deutliche Verbesserung der kommunalen Finanzsituation in erster Linie durch eine Wiederanpassung der Verbundquote des GFG an das Niveau der frühen 1980er Jahre von 28,5% und die Aufstockung allgemeiner Investitionspauschalen. Wir ziehen einen solchen Schritt grundsätzlich einer Einzel- und Projektförderung mittels verschiedener „Programme“ vor, weil damit die von Grundgesetz und Landesverfassung garantierte kommunale Handlungsfreiheit wesentlich besser gestärkt werden kann. Die Finanzausstattung der Kommunen muss von Verfassung wegen bereits so bemessen sein, dass die Kommunen die von ihnen zu tätigen Investitionen, gerade in die Bildungsinfrastruktur, vollständig „aus eigener Kraft“ und – im Sinne des Subsidiaritätsgedankens – ohne staatliche Lenkung durch Förderprogramme leisten können. Wir setzen uns daher – insbesondere mit Blick auf Förderprogramme des Landes – grundsätzlich für einen Verzicht auf die nur punktuelle Förderung in Form von Einzelprogrammen ein, auch weil wir

die Auffassung vertreten, dass alle Kommunen mit den ihnen allgemein zur Verfügung stehenden Mitteln verantwortungsvoll umgehen. Es tritt hinzu, dass die bei einer Programmförderung erforderlichen Antrags- und Controllingverfahren sowohl bei den Antragstellern als auch bei den Fördergebern und den jeweiligen Rechnungsprüfungseinrichtungen in großem Umfang vermeidbare Bürokratie (Zeitverzögerungen, Personalkosten) verursachen.

Soweit der Antrag eine (vollständige) Orientierung des Verteilungsschlüssels an den GFG-Schlüsselzuweisungen fordert, verweisen wir auf die vorstehenden Ausführungen unter A. I.

Die abschließende Forderung des Antrags (4. unter III.), gegenüber dem Bund weitere Entlastungen der Kommunen mit Nachdruck einzufordern, was insbesondere für die dynamisch wachsenden Sozialkosten gelte, unterstreichen wir ausdrücklich.

Für ergänzende Rückfragen stehen unsere Vertreter jederzeit in der Anhörung gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher
Beigeordneter
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen