



**Stellungnahme**

**des Arbeitskreises der Kämmerer im Aktionsbündnis NRW**

**zum**

**GESETZENTWURF  
der Landesregierung**

**GESETZ ZUR REGELUNG DER ZUWEISUNGEN DES LANDES  
NORDRHEIN-WESTFALEN AN DIE GEMEINDEN UND GEMEINDEVERBÄNDE  
IM HAUSHALTSJAHR 2019**

**(Gemeindefinanzierungsgesetz 2019 – GFG 2019)  
– Landtagsdrucksache 17/3302 –**

Anhörung am 5. Oktober 2018  
im nordrhein-westfälischen Landtag zu Düsseldorf

**1 Vorbemerkung**

Im Arbeitskreis der Kämmerer im Aktionsbündnis NRW sind 20 kreisfreie und kreisangehörige Städte mit rund 4,7 Millionen Einwohnern zusammengeschlossen, deren gemeinsames Anliegen die Überwindung der kommunalen Finanzschwäche sowie der Abbau alter und die Vermeidung neuer Liquiditätskredite ist. Seit dem ersten „Memorandum zur Reform der Gemeindefinanzen“ vom November 2001 haben wir in vielfältigen Stellungnahmen immer wieder auf die besondere Situation unserer Städte und – auch mit wissenschaftlicher Unterstützung – die dafür verantwortlichen externen Ursachen hingewiesen. Wir haben aber immer auch unsere eigene Verantwortung gesehen und im Rahmen der Möglichkeiten an der Verbesserung unsere Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit gearbeitet.

Weil die kommunalen Finanzprobleme nicht auf Nordrhein-Westfalen beschränkt sind, sondern viele Kommunen bundesweit betreffen, ist über unseren Arbeitskreis hinaus das Aktionsbündnisses „Für die Würde unserer Städte“ entstanden, in dem 70 Kommunen – kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise – mit

über 9 Millionen Einwohnern für eine bessere Gemeindefinanzierung und eine bundesweite Entschuldung von Liquiditätskrediten unter Beteiligung des Bundes kämpfen. Nicht zuletzt die auf Druck dieses Bündnisses initiierte Plenardebatte im Deutschen Bundestag zum Thema Kommunal Finanzen am 23. September 2015 hat gezeigt, dass wir mit unserer Arbeit die nunmehr gebotene Aufmerksamkeit für die Probleme vieler Kommunen in Nordrhein-Westfalen und in Deutschland insgesamt erhalten haben. Dass der Bundestag im dazu formulierten Leitantrag die Soziallasten als zentrale Ursache für die kommunalen Finanzprobleme benannt hat und dass die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag eine auskömmliche Finanzierung der kommunalen Ebene für staatliche Leistungen als Ziel formuliert und das Prinzip „Wer bestellt, bezahlt“ als „Grundsatz allen politischen Handelns der Koalitionspartner“ benennt, werten wir als Zeichen, dass unsere Argumentation nunmehr ernst genommen wird.

In diesem Sinne bedanke ich mich im Namen des Arbeitskreises der Kämmerer für die Gelegenheit, heute hier zum Gemeindefinanzierungsgesetz Stellung nehmen zu können. Ich möchte aus der Sicht einer in Teilen auch heterogenen Städtegruppe, die seit Jahren mit sehr spezifischen Problemen zu kämpfen hat, die Wirkung der Änderungen auf uns hervorheben und sie einbetten in den Zusammenhang der Gemeindefinanzierung, um so zu verdeutlichen, dass das Gemeindefinanzierungsgesetz zwar fiskalisch eine zentrale Bedeutung hat, unsere Probleme darüber allein nicht gelöst werden können.

Ich möchte das an einem Beispiel verdeutlichen. Mein Kollege Loeven aus Bottrop erwartet gegenüber der Finanzplanung aus 2018 für das Jahr 2019 rd. 6,7 Mio. Euro weniger Schlüsselzuweisungen. Davon entfallen rd. 3 Mio. Euro auf die leicht überdurchschnittliche Steuerentwicklung im Referenzzeitraum. Das geht also in Ordnung. 3,7 Mio. Euro gehen aber auf Änderungen am GFG 2019 zurück. Wirksam werden hier vor allem die geänderte Hauptansatzstaffel und die neue Aufwandspauschale (netto). Und dabei ist mit der Umsetzung des Sofia-Gutachtens nur ein erster Schritt gemacht. Da soll vermutlich noch mehr kommen.

Hier darf eines aber nicht vergessen werden. Die Stärkungspaktkommunen müssen jetzt auch den Rückgang der Konsolidierungshilfen des Landes im Haushalt darstellen. Bottrop hat für 2019 im Haushaltsplan bereits 3,8 Mio. Euro ersetzen müssen. Die Reserven sind also ausgeschöpft. Die ohnehin engen Spielräume werden durch die GFG-Reform noch enger und damit dringend erforderliche Ausgaben für Integration, Infrastruktur und vieles andere mehr noch schwerer finanzierbar.

## **2 Anpassung des Gemeindefinanzierungsgesetzes**

Regelmäßig muss das Gemeindefinanzierungsgesetz an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden. Und ebenso regelmäßig gibt es bei der daraus folgenden Umverteilung Verlierer und Gewinner. Dabei müssen wir anerkennen, dass die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre, die wir alle so vor 10 Jahren, als die Bankenkrise ausbrach, nicht erwartet hatten und die wir auch vor fünf Jahren, als es schon wieder besser lief, ebenfalls in dieser langen Frist aufgrund der Erfahrung der letzten zwanzig Jahre nicht erwartet konnten, uns heute in eine insgesamt gute finanzielle Lage versetzt. Das gilt im Übrigen nicht nur für die Kommunen, sondern auch für das Land und ebenso für den Bund. In dieser guten Lage konnten die Städte im Arbeitskreis mit Unterstützung des Stärkungspaktes Stadtfinanzen unsere Konsolidierung erfolgreich vorantreiben. In Wuppertal haben wir unsere Liquiditätskredite gegenüber dem Höchststand 2014 um 200 Mio. Euro senken können. Die Städtegruppe, die ich hier vertrete, konnte gegenüber dem Höchststand 2015 ihre Liquiditätskredite um 718 Mio. Euro bzw. 4,3 % reduzieren.

Wir dürfen aber auch nicht die sich aufgrund der guten Situation ergebende Chance verpassen, jetzt die Gemeindefinanzfinanzierung insgesamt wieder auf ein solides Fundament zu stellen. Insofern geht es dem Aktionsbündnis wie schon bei seinem ersten Memorandum nicht um Detailfragen. Die können zwar für einen Kämmerer immer noch bedrohliche Löcher in seine Finanzplanung reißen. Vielmehr steht für uns die zentrale Frage im Vordergrund, wie wir dauerhaft und konjunkturresistent den Haushaltsausgleich schaffen können und dann auf dieser Grundlage von den hohen Schuldenbergen runterkommen. Unser Motto aus dem Jahr 2009 „Raus aus den Schulden“ ist immer noch aktuell. Darauf bezogen bewerten wir, welche fiskalischen Veränderungen uns auf diesem Weg bestärken und welche uns davon abbringen. Die sprudelnden Steuern decken heute vieles zu, was uns morgen oder übermorgen schon wieder auf die Füße fallen wird, wenn wir strukturell nichts verändern.

## **3 Soziallastenansatz**

Die Kürzung des Soziallastenansatzes trifft die Mitglieder des Arbeitskreises besonders, weil wir alle von überdurchschnittlich hohen Soziallasten betroffen sind. Der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen hat diesen Ansatz in seinem Berechnungsmodus und damit in seine Höhe bestätigt. Wenn nun die mathematische Neujustierung eine Verringerung des Ansatzes ergibt, so mag das korrekt berechnet

sein. Die erhöhte Kofinanzierung des Bundes bei den kommunalen Soziallasten lässt es auch plausibel erscheinen. Wenn also der Soziallastenansatz nach unten angepasst wird, weil die erhöhte Beteiligung des Bundes im Berechnungsmodus dafür Wirkung zeigt, dann ist das im System so angelegt. Es hat aber nichts mit den tatsächlichen Bedarfen zu tun. Der Soziallastenansatz bewertet nur relativ.

Nicht in Ordnung ist hingegen die zügige Anpassung nach unten. Ich darf daran erinnern, dass schon die Einführung des Soziallastensatzes Ende der 1980er Jahre der tatsächlichen Entwicklung hinterherhinkte. Auch die letzte Anpassung nach oben erfolgte verspätet und zudem nicht so schnell. Die sozialen Belastungen der finanzschwachen Städte wurden so regelmäßig zu lange unterfinanziert und damit die – relativ – weniger belasteten Kommunen begünstigt. Was für die Anpassung nach oben gilt, muss aber auch für die Anpassung nach unten gelten: Sie muss noch mehr gestreckt werden.

Wir verstehen zwar den Unmut vieler Gemeinden über diesen hohen Soziallastenansatz, der die Finanzströme des Finanzausgleichs sachgerecht in unsere Städte leitet. Das Problem ist aber nicht der Ansatz selbst, sondern die mit dem überproportionalen Aufwuchs der Soziallasten nicht entsprechend angepasste Dotation der Finanzausgleichsmasse. Eine vom nordrhein-westfälischen Landkreistag beauftragte Studie aus dem Jahr 2011 zeigt, dass die verteilbare Finanzausgleichsmasse in Nordrhein-Westfalen zwischen 1980 und 2006 um 30,3 % gestiegen war. Der Zuwachs der kommunalen Zuschussbedarfe ohne Soziale Sicherung lag bei 61,9 %. Für die Soziale Sicherung betrug der Zuwachs hingegen 268,4 %!! Das ist das eigentliche Problem, vor dessen Spätfolgen wir heute stehen.

Seit nunmehr 30 Jahre hat das Land keinen eigenen Beitrag in Form der Ausstockung der Finanzausgleichsmasse geleistet und damit eine bedarfsgerechte bzw. aufgabenangemessene Finanzierung der Kommunen unterlassen. Mit einer interkommunalen Umschichtung von Finanzausgleichsleistungen war und ist bei einer konstanten Verbundquote von 23 % die aufwachsende Soziallastenproblematik aber nicht zu finanzieren.

Erfreulicherweise hat der Bund – endlich – seine Verantwortung für die von ihm den Kommunen auferlegten sozialen Pflichtaufgaben erkannt. Das hat zumindest für ein Aufatmen gesorgt und hilft unter den derzeit günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen beim Haushaltsausgleich. Das hat aber keinen dauerhaften Bestand:

- Das 5-Milliarden-Paket des Bundes ist nicht dynamisiert worden. Inflation und der weitere Aufwuchs sozialer Ausgaben werden diese Entlastung also jedes Jahr mehr entwerten.
- Die Entwicklung in der reformierten Eingliederungshilfe für behinderte Menschen birgt hohe fiskalische Risiken. Eine Finanzierungsneutralität bei Reformen im Sozialbereich hat es nie gegeben.
- Die Jugendhilfe wächst ungebremst weiter.
- Die Kosten für geduldete Flüchtlinge sowie für die Integration sind zu schultern. Das Einwanderungsland Deutschland, das seit langem demographische Probleme hat, braucht hierfür endlich ein Konzept und muss sich auch der finanziellen Herausforderung stellen.

Die Liste offener Probleme im Sozialbereich ließe sich noch fortsetzen. Hier stehen meist wesentlich größere Beträge zur Debatte als sie mit einer Veränderung des Soziallastenansatzes bewegt werden.

Eines bedarf aber noch der besonderen Erwähnung. Die Städte, gerade die Großstädte, sind in überproportionalem Maße Zielorte der Migration. Städte, die aufgrund des Strukturwandels zudem in einigen Stadtteilen einen besonderen Erneuerungsbedarf aufweisen, ziehen mit ihrem Wohnungsleerstand und geringen Mieten besonders viele Menschen an. Die sozialen Folgewirkungen daraus lassen sich in einem Soziallastenansatz überhaupt nicht abbilden. Sie sind eine große Herausforderung, die viel Engagement und Personaleinsatz aber auch eine effektive Zusammenarbeit der Behörden von Kommunen und Land erfordert. So kommen wir langsam beim Problem der Schrottimmobilien und dem organisierten kriminellen Sozialmissbrauch voran. Wir haben Erfolge bei der Stadteilerneuerung. Und wir haben Erfolge bei der Integration von Menschen, die wir dringend auf unserem Arbeitsmarkt benötigen. Dabei geht es nicht nur um Zuwanderer. Wir kümmern uns ebenso und das schon seit langem um die einheimischen Arbeitslosen. Das braucht Zeit und das kostet Geld und das gelingt oftmals nur, weil es immer wieder Modellprojekte für irgendwas gibt, für die wir mit viel Mühe Konzepte entwerfen und Bewerbungen einreichen. Und wenn wir Erfolg haben mit der Bewerbung, dann können wir viel bewegen. Dann können wir an den Ursachen der sozialen Probleme arbeiten und müssen sie nicht nur verwalten. Hier braucht es eine viel stärkere und kontinuierliche Unterstützung, die das GFG nicht leisten kann.

#### 4      **Aufwands- und Unterhaltungspauschale**

Dass die Landesregierung hier einen besonderen Bedarf ausgemacht hat, ist sicher begrüßenswert. Auch die Kommunen – und zwar alle Kommunen – fordern schon seit langem eine stärkere Unterstützung bei der Infrastrukturerhaltung. Gerade finanzschwache Kommunen mussten hier in der Vergangenheit oftmals sparen und haben deshalb einen hohen Nachholbedarf.

Die Finanzierung der dafür veranschlagten Mittel in Höhe von 120 Mio. Euro aus einer internen Umschichtung von Finanzausgleichsmitteln setzt aber nur das fort, was schon beim Sozillastenansatz nicht funktioniert hat. Die 120 Mio. Euro fehlen an anderer Stelle. So steigen die Schlüsselzuweisungen weniger stark als die Finanzausgleichsmasse und damit ist dann auch der Sozillastenansatz betroffen und wirkt die Änderung an der Hauptansatzstaffel stärker. Wenn hier also von der Landesregierung ein Sonderbedarf gesehen wird, dann hätte er durch eine Aufstockung der Finanzausgleichsmasse zusätzlich finanziert werden müssen.

So aber greift der Ansatz unsachgemäß in das System des Finanzausgleichs ein. Denn der Unterhaltungsaufwand wird eigentlich in der Berechnung der Schlüsselzuweisung mit erfasst. Somit wird er im Rahmen der Schlüsselmassenverteilung auch systemgerecht alimentiert. Eine zweite, dazu parallele Auszahlung, die zudem an anderen Kriterien orientiert ist, welche als Verteilungsmaßstab sachlich nicht hinreichend belegt sind, erscheint aus unserer Sicht unsystematisch und nicht sachgerecht. Die Bedarfsmessung zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen hat nur eine leichte Anhebung des Flächenansatzes ergeben. Wieso hier also die Fläche genauso hoch gewichtet wie ein Einwohner bleibt unverständlich. Das passt nicht zusammen. Dass dazu die Pauschale finanzkraftunabhängig erfolgen soll, und damit die abundanten Kommunen, die gerade erst von der Abschaffung der Abundanzumlage profitiert haben, ein weiteres Mal begünstigt, kann aus Sicht der Kommunen im Arbeitskreis nicht nachvollzogen werden.

Letztendlich ist daran zu erinnern, dass es in der Vergangenheit ein großer Schritt war, die früher zahlreichen Pauschalen abzuschaffen und damit das Finanzausgleichssystem einfacher und stringenter zu machen. Hier wird ein Schritt zurück gemacht.

## **5 Vorwegabzug**

Als Städte, die fast alle auch dem „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ angehören müssen wir das Festhalten der Landesregierung am Vorwegabzug für die kommunale Beteiligung an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen nach § 2 Absatz 3 des Stärkungspaktgesetzes scharf kritisieren (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 E-GFG 2019). Dieser Vorwegabzug war bzw. ist eine solidarische Leistung aller Kommunen mit Ausnahme derjenigen, die keine Schlüsselweisung beziehen. Dafür wurden die abundanten Kommunen als Ausgleich zu einer Abundanzumlage herangezogen. Die umstrittene Umlage – auch in anderen Bundesländern ein gebräuchliches Instrument der interkommunalen Solidarität – wurde sogar vom Verfassungsgericht dieses Landes nicht beanstandet.

Die jetzige Landesregierung hat die Abundanzumlage sofort nach Amtsübernahme abgeschafft und finanziert die deshalb fehlenden Mittel für den Stärkungspakt Stadtfinanzen aus dem Landeshaushalt. Damit hat die Landesregierung eine ungerechte Zweiteilung unter den nordrhein-westfälischen Kommunen geschaffen. Weshalb abundante Kommune, die angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Entlastungen durch den Bund ebenfalls in erheblicher Weise begünstigt wurden, sofort aus der Solidarität entlassen wurden, die Mehrheit der Kommunen aber weiterhin dieser verpflichtet bleibt, ist nicht akzeptabel. Ein verfassungsrechtlicher Handlungszwang bestand ja nicht ist. Diesen ungerechten Zustand gilt es zu korrigieren.

## **6 Gesamtbewertung**

Wie ich schon sagte, sind die Städte im Arbeitskreis der Kämmerer im Aktionsbündnis NRW bei der Konsolidierung sehr gut vorangekommen. Viele haben bereits einen Umschwung bei den Liquiditätskrediten erreicht. Für uns zeigt sich tatsächlich Licht am Ende des Tunnels. Den guten Rahmenbedingungen und dem Stärkungspakt Stadtfinanzen sei Dank. Dennoch bleibt der Haushaltsausgleich immer noch eine Gradwanderung und ist stark abhängig von der guten Konjunktur.

Das Gemeindefinanzierungsgesetz 2019 trifft also in mehrfacher Weise den Fortgang der Konsolidierung der Haushalt unsere Mitgliedskommunen. Es erschwert unsere Aufgabe. In der Summe gehen uns 2019 rd. 70,8 Mio. Euro verloren. Bei vollständiger Umsetzung des Sofia-Gutachtens kommen noch einmal rund 57 Mio. Euro dazu.

Sie sollten bei ihren Beratungen über das GFG 2019 also berücksichtigen, dass auch schon kleine Änderungen angesichts der sehr geringen Spielräume eine Gefahr für

den kommunalen Konsolidierungsprozess darstellen. Strecken Sie die Anpassung, streichen Sie den Vorwegabzug zur Finanzierung des Stärkungspaktes sofort, so wie sie es auch mit der Abundanzumlage gemacht haben. Das wäre gerecht. Wenn Sie meinen, dass der Unterhaltungsaufwand besonders förderungswürdig ist, dann passen Sie das systemgerecht in das Ausgleichssystem ein und dotieren ihn entsprechend mit zusätzlichen Mitteln. Eine kommunalinterne Umverteilung führt ansonsten nur das fort, was schon mit dem Soziallastenansatz alle Landesregierungen in den letzten 30 Jahren gemacht haben und was letztendlich mit zu den Problemen geführt hat, die wir heute haben: den hohen Liquiditätskrediten in den Haushalten finanzschwacher Kommunen.

Ich möchte aber nochmals betonen, dass es uns ganz wesentlich um die Gesamtkonstellation der Gemeindefinanzen geht. Für eine aufgabenangemessene Finanzierung der Kommunen ist der kommunale Finanzausgleich – mit den anderen Elementen der Gemeindefinanzierung – ein wichtiges Element, um das laufende Geschäft zu finanzieren und den Haushaltsausgleich zu erreichen. Die Altschulden können damit aber nicht bewältigt werden, es sei denn, das GFG ermöglicht den finanzschwachen Kommunen über lange Zeit so hohe Überschüsse, dass daraus die Liquiditätskredite getilgt werden können. Das halten wir aber nicht für den richtigen Weg.

Eine dauerhafte und konjunkturreisistente, an den Aufgaben orientierte Finanzierung der Kommunen ist eine Sache, die Lösung des Altschuldenproblems eine andere. An dieser Stelle ist an die hier am 20. April diesen Jahres erfolgte Anhörung „Überschuldete Kommunen finanziell handlungsfähig machen“ zu erinnern. Wir arbeiten an „Raus aus den Schulden“ und haben dafür unsere Haushalte auf den Prüfstand gestellt, nach Kräften gespart und unsere Wirtschaftlichkeit immer weiter erhöht. Wir haben unsere Bürger und die Wirtschaft mit hohen Abgaben zu einem solidarischen Beitrag mit herangezogen. Das GFG 2019 bedeutet da ein Rückschritt für uns. Wenn wir aber gemeinsam das Altschuldenproblem lösen können, und es gelänge, den Bund, der mitverantwortlich ist für die langjährige Unterfinanzierung der sozialen Leistungen, mit ins Boot zu holen, nicht nur für uns in Nordrhein-Westfalen, sondern auch für alle Mitglieder im Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“ aus Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Niedersachsen, Hessen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen, dann wäre damit ein großer Schritt getan.

Die Mitglieder im Arbeitskreis trugen im Jahr 2017 eine Zinslast von 357 Mio. Euro. Bei einem Anteil der Liquiditätskredite von knapp 70 % an der Gesamtverschuldung von 22,9 Mrd. Euro ergibt sich hier eine erhebliche Belastung, die nicht nötig wäre. Im Jahr 2008 lagen die Zinsausgaben mehr als doppelt so hoch bei 788 Mio. Euro bei



einer Gesamtverschuldung von „nur“ 16,8 Mrd. Euro. Vergleichen sie das nun mit den langsam auslaufenden Mitteln des Stärkungspaktes Stadtfinanzen von jährlich 350 Mio. Euro, dann wird deutlich, vor welcher Herausforderung wir stehen und welcher Gefahr wir durch eine Zinsänderung ausgesetzt sind.

Die Lösung des Altschuldenproblems ist also von größter Bedeutung für die Konsolidierung und vor dem Hintergrund von möglichen Zinsänderungen auch höchst relevant. Die Sicherstellung ausgeglichener Haushalte durch eine adäquate Sozillastenfinanzierung ist das zweite Element zur Vermeidung neuer Schulden. Dafür ist nicht der Sozillastenansatz im GFG entscheidend, sondern die Dotation des GFG selbst oder eine angemessene direkte und zweckgebundene Finanzierung relevanter Sozialbereiche wie der Flüchtlingshilfe und Integration, der Jugendhilfe, dem Unterhaltsvorschuss, der Inklusion und und und.