

Stadt Gladbeck ■ Postfach 629 ■ 45956 Gladbeck

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

40221 Düsseldorf

Per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

**Dezernat II**

Neues Rathaus – Zimmer 266  
Willy-Brandt-Platz 2  
45964 Gladbeck

Ihr Ansprechpartner

Stadtkämmerer Thorsten Bunte  
Telefon 0 20 43/99-22 57  
Fax 0 20 43/99-18 02  
[thorsten.bunte@stadt-gladbeck.de](mailto:thorsten.bunte@stadt-gladbeck.de)  
Mein Zeichen: II/Bu.

15. November 2017



**Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen – Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/759**

in Verbindung mit

**Kommunale Investitionen stärken – Ausgewogene und zielgerechte Verteilung der Bundesmittel aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds beibehalten – Antrag der Fraktion der SPD, 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**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,  
sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender,

ich bedanke mich für die Einladung zur Anhörung am 24.11.2017. Gerne mache ich von der Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme zu o.g. Gesetzentwurf Gebrauch.

Bevor ich auf Einzelheiten des Gesetzentwurfes eingehe, möchte ich betonen, dass die Stadt Gladbeck die erneute finanzielle Unterstützung der Kommunen durch den Bund sehr begrüßt. Dies gilt ebenso dafür, dass das Land NRW eine ungeschmälernte, möglichst schnelle und im

...

Rahmen der bundesgesetzlichen Vorgaben möglichst unkomplizierte Weitergabe der Mittel an die Kommunen beabsichtigt.

Zugleich habe ich als Vertreter einer besonders finanzschwachen Stadt selbstverständlich ein hohes Interesse an einer Mittelverteilung, die die Ausprägung der Finanzschwäche weitaus stärker berücksichtigt, als es im vorliegenden Gesetzentwurf der Fall ist. Die stark überschuldete Stadt Gladbeck gehört sicher mit zu den ärmsten kreisangehörigen Städten des Landes, und zwar nach allen denkbaren Indikatoren – seien es Bilanzdaten, seien es Verschuldungskennziffern, seien es die Steuerkraft oder die Arbeitslosigkeit oder die sonstigen sozioökonomischen Rahmenbedingungen. Ziel des KInvFG ist es ja nicht nur, besonders finanzschwachen Kommunen bei der Überwindung des Investitionsstaus zu helfen, sondern der Verfestigung der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung zwischen strukturschwachen und strukturstarken Regionen entgegenzuwirken. Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf führt für die Stadt Gladbeck gegenüber der Mittelverteilung nach Schlüsselzuweisungen zu einer faktischen Mittelkürzung von fast 20% (rd. 1,7 Mio. Euro). Gegenüber dem seinerzeitigen Kompromissvorschlag des Städtetags zum ersten Kapitel des KInvFG gehen der Stadt Gladbeck sogar 27 % (rd. 2,7 Mio. Euro) verloren. Dies ist kaum zu akzeptieren. Dies insbesondere auch deshalb, weil die Herausforderungen beim Bildungsauftrag bei einer Stadt wie Gladbeck besonders schwierig sind. Denn präkere soziale Verhältnisse und ausgeprägte Bildungsrisiken gehen mit der Struktur- und Finanzschwäche einer Stadt einher.

### **Zum Gesetzentwurf im Einzelnen**

Der Entwurf regelt insbesondere:

- Zugangskriterium für die Gemeinden/Kreise ist der Erhalt von Schlüsselzuweisungen in mindestens einem der Jahre 2015 bis 2017.
- Unter den Gemeinden/Kreisen, die das Zugangskriterium erfüllen, werden die Mittel zu 60 % nach ihrem Anteil an den Schlüsselzuweisungen der Jahre 2013 bis 2017 verteilt. Zu 40 % werden die Mittel nach dem Anteil an der Schul-/Bildungspauschale für das Jahr 2017 verteilt.
- Der bundesgesetzlich vorgegebene Eigenanteil von mindestens 10 % der förderfähigen Kosten wird durch die Gemeinde bzw. den Kreis erbracht.

Bereits bei der Mittelverteilung nach dem ersten Kapitel KInvFG wurde das Zugangskriterium bzw. die landesspezifische Definition des Begriffs der Finanzschwäche intensiv diskutiert. Ebenso die von den sog. "Bundeskriterien" (Einwohnerzahlen, Kassenkreditbestände und Arbeitslose) abweichende Mittelverteilung nach Schlüsselzuweisungen. Die seinerzeitigen Argumente sollen hier nicht im Einzelnen wiederholt werden. Die Kritik, die damals seitens

des Städtetags vorgetragen wurde, wird seitens der Stadt Gladbeck auch hinsichtlich des jetzt vorliegenden Gesetzentwurfs weiterhin geteilt und ausdrücklich erneuert.

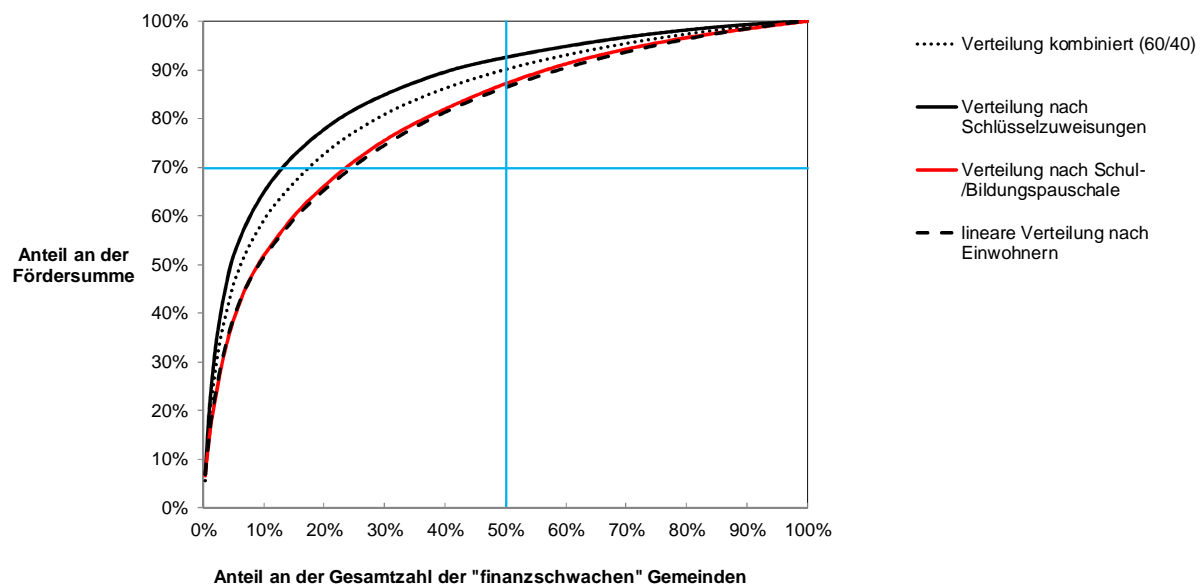
Nicht zuletzt wegen der seinerzeitigen Erfahrungen wollte schließlich auch der Bund ganz bewusst in der Verwaltungsvereinbarung den Zugang zu den Fördermitteln auf 50 % der Gemeinden / Gemeindeverbände eines Landes begrenzen.

#### Zur Verteilungswirkung insgesamt:

Anders als bei den Mitteln nach dem ersten Kapitel KInvFG sollen die Fördermittel nicht mehr allein nach den Schlüsselzuweisungen verteilt werden, sondern zu 40 % nach der der Schul-/ Bildungspauschale. Damit werden sie zu einem wesentlichen Teil nicht mehr nach dem durch das Land selbst gewählten Indikator für Finanzschwäche verteilt, sondern faktisch nach Schülerzahlen, die naturgemäß stark mit Einwohnerzahlen korrelieren. Durch die hoch gewichtete Berücksichtigung der Schul-/Bildungspauschale nähert sich die Verteilung einer sachwidrigen, pauschalen Verteilung nach Einwohnerzahlen deutlich an (siehe Grafik Nr. 1). Dies ist besonders kritisch zu bewerten.

#### **Grafik 1**

**Verteilung der Förderbeträge vs. Anzahl "finanzschwacher" Gemeinden**



#### Hinweis zu den Grafiken:

Zur einheitlichen Darstellung des kreisfreien und des kreisangehörigen Raums wurden die Fördermittel für die Kreise Einwohner-bezogen den jeweiligen kreisangehörigen Kommunen zugerechnet. Berücksichtigt sind die Kommunen, die das Zugangskriterium des Gesetzentwurfs erfüllen.

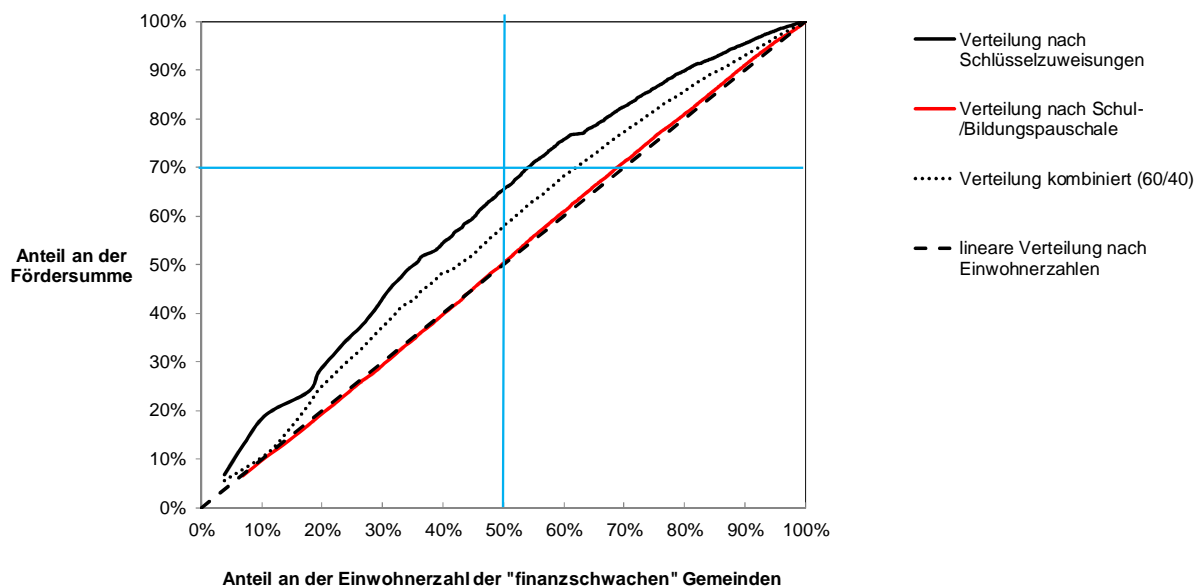
Der Gesetzentwurf macht zudem Gebrauch von der Alternativregelung des § 4 Abs. 3 der Verwaltungsvereinbarung. Ursprünglich sollten höchstens 50 % der Gemeinden / Gemeindeverbände eines Flächenlandes Fördermittel nach dem zweiten Kapitel KInvFG erhalten. Damit die Länder ihren Kommunen auch einen breiteren Zugang zu den Fördermitteln eröffnen können, ist alternativ auch ein höherer Anteil von bis zu 85 % möglich. In diesem Fall müssen aber mindestens 70 % der dem jeweiligen Land zur Verfügung stehenden Mittel in höchstens 50 % der finanzschwachen Gemeinden/Gemeindeverbände fließen. Dabei dient die „70/50-Regelung“ ganz offenkundig dazu, auch bei Nutzung der Alternativregelung noch eine **hinreichende Konzentration** auf die besonders finanzschwachen Kommunen zu erreichen bzw. eine allzu pauschale Verteilung der Mittel zu verhindern.

In NRW läuft die Regelung so aber völlig ins Leere. Dies durch den – im Vergleich zu anderen Flächenländern – hohen Anteil großer Städte und das damit verbundene Einwohnergefälle. Denn in NRW leben 70 % der Einwohner in nur 25 % der Städte und Gemeinden. **Nur dadurch** wird die „70/50-Regelung“ mit dem Gesetzentwurf formal eingehalten. Bei einer homogeneren Einwohnerverteilung – wie sie in anderen Ländern besteht – wäre der gewählte Verteilungsschlüssel schon rechtlich nicht haltbar.

Dies wird auch durch die folgende Grafik deutlich.

## Grafik 2

Verteilung der Förderbeträge vs. Einwohnerzahl der "finanzschwachen" Gemeinden



In dieser Grafik wird die Verteilungswirkung nicht nach Anzahl der Gemeinden dargestellt, sondern nach der Anzahl der Einwohner. Der äußerst flache Verlauf der gepunkteten Linie („Verteilung kombiniert“) zeigt, dass eine Konzentration der Mittel quasi nicht stattfindet. Zudem würde bei dieser Betrachtung die „70/50 Regelung“ bei keinem der beiden Verteilungsschlüssel eingehalten. Das untermauert nochmal die seinerzeitige Kritik an der Verteilung nach Schlüsselzuweisungen. Es zeigt aber vor allem, dass sich der Landesgesetzgeber mit der Berücksichtigung der Schul-/Bildungspauschale als Verteilungsschlüssel noch weiter von der durch den Bund beabsichtigten Konzentration der Fördermittel auf die besonders finanzschwachen Kommunen entfernt.

Insofern wäre der Landesgesetzgeber gehalten, zumindest die Gewichtung des Verteilungsschlüssels der Schul-/Bildungspauschale deutlich zu reduzieren. Dies vor allem auch vor dem Hintergrund der **negativen Signalwirkung**, die gegenüber der Bundespolitik hinsichtlich etwaiger weiterer Finanzhilfen für die hoch verschuldeten Städte erzeugt wird, wenn der jetzt geplante Verteilungsschlüssel beibehalten wird.

Will man zugleich Bagatellförderbeträge verhindern, wie sie bei zugangsberechtigten, kleinen Städten entstehen könnten, könnte man dies anders regeln. Wie auch bei der Berechnung der Schul-/Bildungspauschale selbst könnte man in diesen Fällen einen Sockelbetrag gewähren, der aber nicht die Verteilungswirkung insgesamt tangiert (z.B. analog § 12 Abs. 3 KInvFG).

#### Zur inhaltlichen Eignung der Schul-/Bildungspauschale als Verteilungsschlüssel:

Neben der kritischen Würdigung der Verteilungsergebnisse ist aber auch inhaltlich zu hinterfragen, ob die Schul-/Bildungspauschale überhaupt ein geeigneter Verteilungsschlüssel ist.

Die Begründung zum Gesetzentwurf ist hier sehr knapp gehalten. Es wird nur ganz allgemein auf den speziellen Förderzweck des zweiten Kapitels KInvFG verwiesen. Nur wenig ausführlicher ist zu dieser Frage die gemeinsame Stellungnahme des Landkreistages und des Städte- und Gemeindebundes vom 07.08.2017, S. 2: Danach solle gefragt werden, welche Kommunen bei den Investitionen in Bildungsinfrastruktur besonders gefordert seien. Es läge auf der Hand, dass die Probleme in direktem Zusammenhang zur Schülerzahl stünden.

Bei näherer Betrachtung der tatsächlichen Investitionsbedarfe ist diese Argumentation unzureichend. Ausschlaggebender Impuls sowohl für das erste als auch das zweite Kapitel des KInvFG war die Absicht, dem enormen Investitionsstau in finanzschwachen Städten zu begegnen und das im Grundgesetz verankerte Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse zu fördern. Angesichts des Förderzwecks ist es zwar richtig, jetzt danach zu fragen, welche

Kommunen bei den Investitionen in Bildungsinfrastruktur besonders gefordert sind. Die Antwort auf diese Frage ist aber nicht die Schülerzahl, schon gar nicht die eines einzelnen Jahres. Wenn man einen wirklich geeigneten Indikator suchen wollte, müsste man vor allem **Zusammensetzung und Zustand des jeweiligen Gebäudeportfolios** sowie die örtlichen **Prognosen der Schulentwicklungsplanung inklusive der sozialen Zusammensetzung der Schülerschaft** betrachten.

In der Praxis besteht nämlich in der Regel kein direkter Bezug zwischen Schülerzahlen und Investitionsbedarfen an den örtlichen Schulen. So besteht das Schulgebäudeportfolio in Gladbeck ausschließlich aus Altbauten; das jüngste Gebäude stammt aus dem Jahr 1974. Zugleich besteht in Gladbeck ein deutlich überproportional hoher Investitionsbedarf an Schulen, die in den 60er und 70er Jahren errichtet wurden. Seinerzeit ging es in Gladbeck wie im gesamten Ballungsraum des Ruhrgebiets darum, vor allem schnell Schulraum zu schaffen. Gerade diese Gebäude wurden nicht nachhaltig gebaut. Sie bereiten lt. hiesigem Immobilienmanagement beim Brandschutz und Energiebedarf mit Abstand die größten Sorgen. In einem Fall ist eine Sanierung wirtschaftlich nicht mehr machbar, so dass zwingend ein Neubau erforderlich ist. Wenn man sich die historische Bevölkerungsentwicklung vor Augen führt, dürfte eines klar werden: Von diesen zu lösenden Problemen sind schwerpunktmäßig dieselben Ballungszentren betroffen, die heute in besonderem Maße unter Struktur- und Finanzschwäche leiden.

Der andere maßgebende Faktor ist die soziodemografische Entwicklung. Noch bis 2012 konnte auch für den Kreis Recklinghausen recht pauschal gesagt werden, dass die Zahl der Kinder kontinuierlich zurückgeht. Durch unterschiedliche Faktoren ist aber die Zahl der unter Zehnjährigen im Kreis Recklinghausen von rd. 49 Tsd. in 2013 auf über 53 Tsd. Mitte 2017 (+ 8 %) inzwischen wieder deutlich angestiegen. Dies nicht nur durch Zuwanderung sondern auch durch gestiegene Geburtenraten, oftmals gerade in den sozial benachteiligten Stadtquartieren und in Familien mit tendenziell niedrigem Bildungsniveau und/oder nicht-deutscher Familiensprache. Über die Instandhaltung und ggf. Schaffung von Schulraum hinaus geht es gerade hier auch um die Gestaltung von Lebensräumen und um gleichberechtigten Bildungszugang. Es zeigt sich, dass schon innerhalb des Kreises Recklinghausen die Entwicklungen und Herausforderungen deutlich unterschiedlich ausgeprägt sind, was erst Recht für NRW gelten wird. Hierzu verweise ich auch auf den sehr aussagekräftigen Integrierten Gesundheits- und Bildungsbericht 2017 des Kreises Recklinghausen (<http://www.kreis-re.de/Inhalte/Bildung/Bildungsberichterstattung/>).

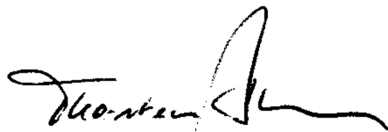
Die Ausführungen machen deutlich, dass es nicht ohne weiteres „auf der Hand liegt“, dass Schülerzahlen den Investitionsbedarf für die Bildungsinfrastruktur sachgerecht abbilden.

Ergänzend möchte ich darauf hinweisen, dass bei der Mittelverteilung nach dem ersten Kapitel KInvFG großer Wert darauf gelegt wurde, dass die Schlüsselzuweisungen ein hinreichend erprobtes und vor allem rechtssicheres Verteilungskriterium seien. Zusatzkriterien – wie sie im damaligen Modell des Städtetags berücksichtigt worden wären – wurden genau mit dem Argument der notwendigen Rechtssicherheit abgelehnt. So wurde es u.a. abgelehnt, die Arbeitslosenzahlen mit zu berücksichtigen, weil diese bereits im Soziallastenansatz enthalten seien. Es kann hier keine rechtliche Bewertung vorgenommen werden. Aber es verwundert doch, dass die seinerzeitige Argumentationslogik kein Berücksichtigung mehr findet. Denn auch die anteilige Verteilung nach Schul-/Bildungspauschale stellt ein Zusatzkriterium dar. Und ebenso liegt damit eine – seinerzeit rechtlich sehr kritisch bewertete – Doppelberücksichtigung vor, denn die Schülerzahlen sind neben der Schul-/Bildungspauschale zugleich im Schüleransatz für die Bemessung der Schlüsselzuweisungen enthalten.

Ich würde mich freuen, wenn diese Überlegungen im weiteren Verfahren aufgegriffen würden. Für Fragen stehe ich Ihnen gerne jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Thorsten Bunte', with a stylized flourish at the end.

Thorsten Bunte  
Stadtkämmerer