

Frau Landtagspräsidentin  
Regina van Dinter MdL  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

Ansprechpartner:  
Dr. Christiane Rühl,  
Dr. Engelbert Münstermann,  
Andreas Wohland

Tel.-Durchwahl: 0211/9650832  
Fax-Durchwahl: 0211/96508732  
E-Mail: Ruehl@lkt-nrw.de

Aktenzeichen: 20.30.00 Rü/Schm

Datum: 08.10.2007

**Vorab per Telefax: 0211 884-3025**

**Gemeindefinanzierungsgesetz 2008 (LT-Drs. 14/4602)**  
**Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW für die**  
**Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform am**  
**17.10.2007**

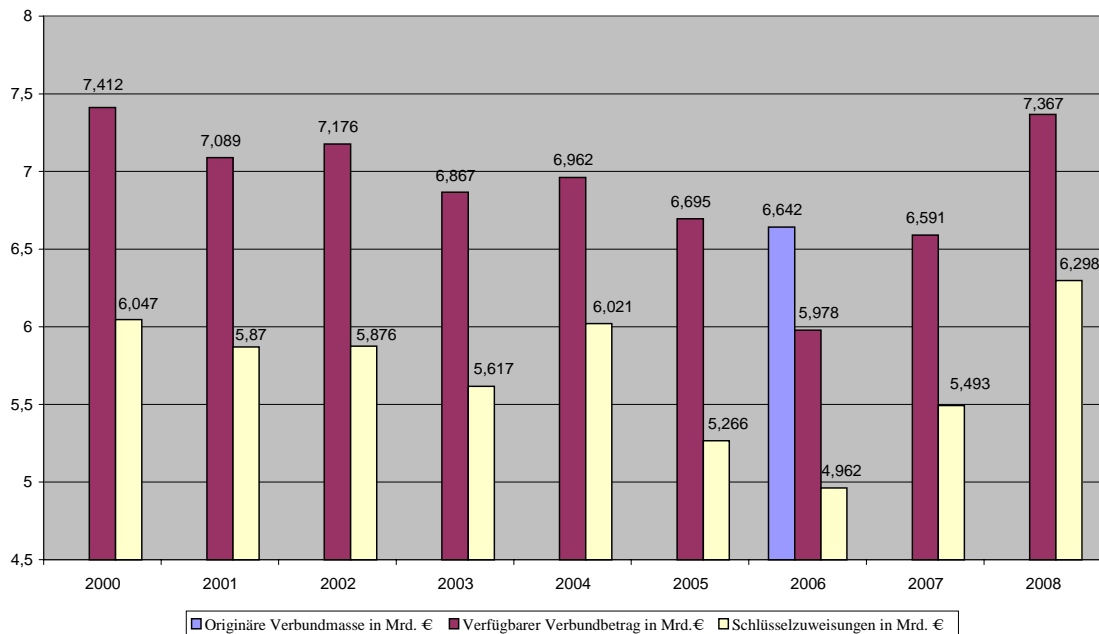
Sehr geehrte Frau Präsidentin,

die kommunalen Spitzenverbände bedanken sich für die Übersendung des Gesetzentwurfs für das GFG 2008 und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

**1. Verbundgrundlagen 2008**

Im Jahr 2008 soll sich das GFG bei der Dotierung des Steuerverbundes auf die obligatorischen Verbundgrundlagen nach Artikel 106 Abs. 7 GG beschränken, da das Grunderwerbsteueraufkommen des Landes seit dem letzten Jahr trotz massiver Kritik der kommunalen Spitzenverbände nicht mehr in die Verbundgrundlagen einbezogen ist. In Anbetracht der nach wie vor angespannten Finanzsituation der kommunalen Haushalte und der erheblich gestiegenen Steuereinnahmen des Landes sollte die Grunderwerbsteuer wieder wie bis zum Jahr 2006 mit 4/7 ihres Aufkommens in die Bemessungsgrundlage für den Steuerverbund einbezogen werden. Dies wäre ein wichtiger Beitrag des Landes zur langfristigen Gesundung der kommunalen Haushalte. Wir möchten nochmals betonen, dass wir die von der Landesregierung betriebene notwendige Sanierung des Landeshaushaltes nachdrücklich unterstützen. Die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen in Nordrhein-Westfalen insgesamt kann jedoch nur mit starken und handlungsfähigen Kommunen gelingen. Deswegen sollte das Land die Verbesserung seiner Steuereinnahmesituation (1,2 Mrd. Euro mehr gegenüber dem Nachtrag 2007) dazu nutzen, die Reduzierung der Bemessungsgrundlage für den Steuerverbund rückgängig zu machen. Denn obwohl auch die Kommunen an der verbesserten Steuereinnahmesituation Anteil haben und die verteilbare Finanzausgleichsmasse um 650 Mio. Euro höher ausfällt als in 2007, führt dies jedoch bei einer Gesamtbetrachtung der Zuweisungsbeträge der zurückliegenden Jahre lediglich dazu, dass in etwa wieder das Niveau des Jahres 2000 erreicht wird (vgl. nachstehende Übersicht):

Kommunaler Finanzausgleich 2000 bis 2008  
- Entwicklung von Verbundmasse und Schlüsselzuweisungen -



Nimmt man die seit dem Jahr 2000 erheblich gestiegene Ausgabenbelastung der Kommunen hinzu und rechnet die erforderliche Inflationsbereinigung hinein, bleiben auch die Zuweisungen im Jahr 2008 immer noch deutlich hinter dem Jahr 2000 zurück. Dies trifft gerade diejenigen Kommunen, die aufgrund ihrer geringen eigenen Finanzkraft auf Zuweisungen des Landes besonders dringend angewiesen sind.

## 2. Verbundsatz 2008

Im Zusammenhang mit dem unveränderten Verbundsatz von 23 % müssen wir erneut daran erinnern, dass uns mit dem Wegfall eines gesonderten Solidarbeitragsgesetzes ab dem Jahr 2006 und dem damit verbundenen Verzicht auf eine Spitzabrechnung und die nicht mehr durchzuführende Verrechnung einer Über/Unterzahlung im Steuerverbund zugesagt worden ist, dass auch künftig Leistungen der Kommunen, die den kommunalen Gesamtsolidarbeitrag überschreiten, abgerechnet und der kommunalen Familie über den Steuerverbund zur Verfügung gestellt werden. Die kommunale Überzahlung ist im Verbundsatz pauschal mit 0,68 Punkten abgegolten und entsprach im Jahr 2006 einem absoluten Anteil von 200 Mio. Euro. Grundlage für die im Jahr 2006 veranschlagten 200 Mio. Euro waren die durchschnittlichen Überzahlungen aus den (gewerbesteuerschwachen) Jahren 2005 und 2006. Dieser absolute Betrag ist für das Jahr 2008 auf 223 Mio. Euro angestiegen. Da sich die Gewerbesteuer deutlich besser entwickelt hat als der Steuerverbund, müsste die kommunale Überzahlung den im Jahr 2008 abgegoltenen Betrag von 223 Mio. Euro deutlich überschreiten. Insofern fehlen in den Eckpunkten zum GFG die Ermittlung der genauen Größenordnung des Betrages und eine Berücksichtigung im Verbundsatz. Der pauschale Vergleich der Finanzkraft der Kommunen mit derjenigen des Landes, wie sie in den Eckpunkten vorgenommen wird, reicht nicht aus, um das Fehlen einer Überzahlung plausibel zu begründen. Insofern sehen wir die Landesregierung aufgrund ihrer Zusage aus dem Jahr 2006 in der Pflicht, eine belastbare Berechnung vorzulegen, aufgrund derer dann eingeschätzt werden kann, ob eine Anhebung des Verbundsatzes angezeigt ist.

### **3. Investitionspauschalen/Sonderpauschalen**

Die Erhöhung der Schulpauschale zu Lasten der allgemeinen Investitionspauschale um 80 Mio. Euro wird von den kommunalen Spitzenverbänden strikt abgelehnt. Zum einen werden diese 80 Mio. Euro nunmehr einer engeren Zweckbindung unterworfen. Die Mittel der allgemeinen Investitionspauschale unterliegen der einzigen Bindung, dass sie für investive Zwecke verausgabt werden, und können somit flexibler eingesetzt werden als die Mittel der zur Schulpauschale/Bildungspauschale fortentwickelten Schulpauschale. Unseres Erachtens war der Weg der vergangenen Jahre, die pauschalen Zuweisungen zu Lasten der Projektförderung auszuweiten, um einen möglichst flexiblen Mitteleinsatz vor Ort zu ermöglichen, der richtige Weg. Die Städte, Kreise und Gemeinden wissen vor Ort am ehesten, wie die Investitionsmittel sachgerecht am wirtschaftlichsten verwendet werden. Eine Zweckbindung von Mitteln der allgemeinen Investitionspauschale über die Umwidmung als Mittel der Schulpauschale ist daher nicht akzeptabel.

Auch der Hinweis, die Mittel dieser Schulpauschale/Bildungspauschale könnten zur Kofinanzierung von Investitionen zur energetischen und baulichen Modernisierung kommunaler Kindertageseinrichtungen, also von Maßnahmen des so genannten Investitionspaktes Bund/Länder/Gemeinden verwandt werden, wirft u. E. Fragen auf.

Die Städte, Kreise und Gemeinden sind damit einverstanden, dass aus der Schulpauschale/Bildungspauschale die kommunalen Anteile an Maßnahmen aus dem vorgenannten Investitionspakt finanziert werden. In keinem Falle dürfen aber aus dieser Pauschale Mittel zur Finanzierung des Landesanteils für Investitionen zur energetischen und baulichen Modernisierung kommunaler Kindertageseinrichtungen abgezweigt werden.

Bei der Schulpauschale/Bildungspauschale handelt es sich um Mittel aus dem kommunalen Steuerverbund, also eindeutig um kommunale Gelder. Der Landesanteil am Investitionspakt muss aus Mitteln des Landes finanziert und dementsprechend im Haushalt des Bauministeriums ausgewiesen werden.

Darüber hinaus weisen wir auf Folgendes hin: Bei der Umsetzung des Bundesinvestitionsprogramms „Zukunft Bildung und Betreuung“ gibt es zwischen den Anträgen der Kommunen und den noch zur Verfügung stehenden Bundesmitteln eine Deckungslücke in Höhe von 103 Mio. Euro. Die Städte, Gemeinden und Kreise können nicht akzeptieren, dass diese Finanzierungslücke über den kommunalen Steuerverbund, d.h. über die kommunale Schulpauschale/Bildungspauschale abgedeckt wird. Auch in dieser Frage steht das Land in der Finanzierungsverantwortung. Das Land selbst hat nämlich die Finanzierungsprobleme durch die Ausweitung des Förderzweckes auf die Ganztags-Hauptschulen verursacht.

Die Städte halten es für richtig, dass die Zukunft unserer Kinder in Sachen Betreuung und Bildung mit besonderer Priorität behandelt wird. Dies kann aber nicht allein aus kommunalen Mitteln finanziert werden.

### **4. Systematik der Schlüsselzuweisungsberechnung 2008**

Der Städte- und Gemeindebund NRW und der Landkreistag NRW lehnen die vorgesehene Änderung in der Systematik der Schlüsselzuweisungsberechnung ab. Nach § 8 Abs. 5 des Gesetzentwurfs soll der Soziallastenansatz den Gemeinden für die erfassten Bedarfsgemeinschaften im Sinne von § 7 Abs. 3 SGB II gewährt werden. Dabei wird die Gesamtzahl der Bedarfsgemeinschaften dem Anteil des sich bisher aus der Dauerarbeitslosigkeit ermittelten Soziallastenansatzes am Gesamtansatz angepasst.

Bislang wurde der Soziallastenansatz den Gemeinden für jeden gemeldeten Arbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von 6 Monaten und mehr gewährt. Für die Berücksichtigung im Soziallastenansatz wurde die Zahl der Arbeitslosen je nach Dauer der Arbeitslosigkeit vielfältig. Es wurde dabei als statistische Datengrundlage auf die Anwendungsdaten aus dem Jahr 2004 zurückgegriffen, da die zur Ermittlung des aktuellen Soziallastenansatzes notwendigen gemeindeschaffen differenzierten Daten über die Dauer der Arbeitslosigkeit nach Mitteilung der Bundesagentur für Arbeit seit dem 1. Januar 2005 nicht mehr zur Verfügung gestellt werden können.

Der Städte- und Gemeindebund NRW und der Landkreistag NRW sprechen sich vor dem Hintergrund der ohnehin laufenden gutachterlichen Überprüfung gerade auch der Regelungen zu dem Soziallastenansatz dafür aus, die Systematik der Schlüsselzuweisungsberechnung im Hinblick auf den Soziallastenansatz unverändert zu belassen, bis die Ergebnisse des Gutachtens über die Weiterentwicklung des Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen vorliegen. In Ermangelung aktueller statistischer Datengrundlagen schlagen wir vor, weiterhin auf die Anwendungsdaten aus dem Jahr 2004 zurückzugreifen. Es ist nicht sachgerecht, ohne neue gutachterliche Erkenntnisse über die Angemessenheit des Finanzausgleichs einen - zugegebenermaßen vorläufigen - Berechnungsmodus durch einen weiteren vorübergehenden Modus zu ersetzen. Der Wechsel in der Systematik der Schlüsselzuweisungsberechnung würde eine Umverteilungswirkung in der kommunalen Familie in deutlich zweistelliger Millionenhöhe auslösen.

Der Städtetag NRW ist dagegen mit der im Regierungsentwurf des GFG 2008 enthaltenen Übergangsregelung zum Soziallastenansatz einverstanden. Die Einwendungen des Städte- und Gemeindebundes NRW und des Landkreistages NRW können wir in dieser Sache nicht nachvollziehen. Es erscheint uns in der Tat nicht sachgerecht, für das Finanzausgleichsjahr 2008 Bedarfssymptome aus dem Jahre 2004 heranzuziehen, zumal dann, wenn Daten aus Arbeitsmarktstatistiken zeigen, dass sich seit 2004 die Situation auf den regionalen Arbeitsmärkten in unterschiedlichem Maße geändert hat. Gerade in den Arbeitsmarktregionen des ländlichen Raums sind die Zahlen der Langzeitarbeitslosen überdurchschnittlich stark zurückgegangen. Diese differenzierte Entwicklung würde mit den Arbeitslosenzahlen aus dem Jahre 2004 bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen für das Jahr 2008 völlig unzureichend wiedergegeben.

Gespräche mit den Gutachtern des Ifo-Institutes haben überdies gezeigt, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften bei den gutachterlichen Überlegungen zur Reform des Soziallastenansatzes eine wichtige Rolle spielen wird. Dabei stützen sich die Ifo-Gutachter auf Gespräche mit Finanzausgleichsexperten aus Städten, Gemeinden und Kreisen unseres Landes, die sie noch vor wenigen Monaten zur Vorbereitung des Finanzausgleichsgutachtens geführt hatten. Bei diesen Gesprächen ist die Zahl der Bedarfsgemeinschaften als ein möglicher geeigneter Indikator für lokale Soziallasten diskutiert worden.

Nach ersten Proberechnungen des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik beläuft sich der Umverteilungseffekt insgesamt auf etwa 60 Mio. Euro. Dieser Umverteilungseffekt ist aus unserer Sicht lediglich eine sachgerechte Konsequenz der veränderten lokalen Arbeitsmarktsituation.

## **5. AG SGB II – Gesamtsumme der Landesersparnis aus Wohngeldausgaben**

Die kommunale Finanzsituation in NRW ist nach wie vor massiv beeinflusst durch die finanziellen Auswirkungen der Hartz IV-Reformen. Diese Auswirkungen ergeben sich zwar nicht unmittelbar aus dem GFG, sind aber für den Gesamtkontext der Kommunalfinanzen entscheidend. Anders als von den Kommunen erhofft, sind durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bei Weitem nicht die finanziellen Entlastungen eingetreten, die angesichts

einer bundesweit zugesagten Besserstellung von insgesamt 2,5 Mrd. Euro zu erwarten gewesen wären. Statt eines Entlastungsbetrages von 450 bis 500 Mio. Euro, wie es in etwa der Einwohnerzahl Nordrhein-Westfalens entsprochen hätte, beträgt die Entlastung lediglich rd. 110 Mio. Euro in 2007 (ausweislich der Tabelle mit den Entlastungssalden des MAGS).

Deshalb müssen wir auch im Zusammenhang mit dem GFG nochmals kritisieren, dass das Land seinen Beitrag für die Sonderentlastung der Kommunen in den neuen Bundesländern in Höhe von 220 Mio. Euro bei den Kommunen refinanziert, indem es seine an die Kommunen weiterzuleitenden Wohngeldeinsparungen entsprechend kürzt. Würden diese 220 Mio. Euro zusätzlich zur Verteilung innerhalb Nordrhein-Westfalens anstehen, könnte eine befriedigende Lösung für alle Kreise und kreisfreien Städte erreicht werden.

Weiter entscheidend ist für uns darüber hinaus, dass die Gesamtsumme der Wohngeldentlastung, die vom Land an die Kommunen weitergeleitet wird, nochmals überprüft wird. Die Summe soll ab 2008 insgesamt 303 Mio. Euro betragen. Hierbei werden die Daten der Wohngeldentlastung im Jahr 2005 zugrunde gelegt. Nach diesen Daten beträgt die Wohngeldentlastung des Landes für das Jahr 2007 insgesamt 511 Mio. Euro abzüglich des interkommunalen Entlastungsausgleichs Ost in Höhe von 220 Mio. Euro. Im Ergebnis bleiben damit 291 Mio. Euro, die durch Nachzahlungen für 2005 und 2006 aufgestockt werden.

Angesichts des Fehlens neuerer Daten zur Wohngeldentlastung des Landes weisen wir auf folgenden Sachverhalt hin: Die Zahl der Erwerbstätigen mit aufstockenden Ansprüchen auf SGB II-Leistungen (vor allem auf Leistungen für Unterkunft und Heizung) steigt seit Inkrafttreten des SGB II rapide an. Valide Daten hierzu liefert die Bundesagentur für Arbeit seit Mai 2006. Die letzten verfügbaren Daten sind von Oktober 2006. Allein in diesem Zeitraum ist die Zahl der Erwerbstätigen mit aufstockenden Ansprüchen im SGB II in NRW von 179.000 (aus Mai 2006) auf 195.000 (Oktober 2006) gestiegen. Damit waren im Oktober 2006 bereits 18,8 % Prozent aller Erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II erwerbstätig. Darunter waren 87.663 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Aufgrund der vorrangigen Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Regelleistungen des Bundes (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld für alle Personen in Bedarfsgemeinschaften) verbleiben in diesen Fällen häufig ausschließlich Ansprüche auf Leistungen für Unterkunft und Heizung. Da dieser Trend nach Auskunft der Regionaldirektion NRW auch nach Oktober 2006 ungemindert anhält, sind erhebliche weitere Einsparungen beim Wohngeld für das Land auch im Jahr 2006 und ab 2007 anzunehmen.

Diese Entwicklung legt nahe, dass die Gesamtsumme der zu verteilenden Wohngeldentlastung des Landes weit über der Summe von 303 Mio. Euro für 2008 angesetzt werden muss. Wir halten es für dringend erforderlich, auch hierzu eine valide Datenbasis unter Einbeziehung der aktuellen Entwicklung des Anstiegs der „Aufstocker-Fälle“ im SGB II und der Auswirkungen auf das Wohngeld zu betrachten. Insofern fordern wir die Landesregierung und hier insbesondere den Innenminister dazu auf, darauf hinzuwirken, dass die Berechnungsgrundlagen zu den bisher und künftig anzusetzenden Beträgen offengelegt werden.

Die Festschreibung der Gesamtsumme ab 2009 kann sich nicht an der Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften orientieren, sondern muss an den tatsächlichen Ausgaben der Kommunen für Unterkunft und Heizung im SGB II ausgerichtet werden. Die Zugrundelegung der Entwicklung bei den Bedarfsgemeinschaften wird von uns abgelehnt, da sie nicht mit der Ausgabenentwicklung parallel läuft, wie die letzten Monate gezeigt haben. Deshalb muss die Entlastungssumme, die das Land an die Kommunen ab 2008 weitergibt, an die tatsächliche Ausgabenentwicklung angepasst werden. Die Beratungen zum GFG 2008 sollten Anlass dazu sein, diese Frage, die für die Entwicklung der kommunalen Finanzsituation in NRW entscheidende Bedeutung hat, mit einzubeziehen.

Wir bitten Sie, unsere Anregungen aus dieser Stellungnahme bei den Beratungen des Gesetzentwurfs zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



Monika Kuban  
Ständige Stellvertreterin des  
Geschäftsführenden Vorstandsmitglieds  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein  
Hauptgeschäftsführer  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Dr. Bernd Jürgen Schneider  
Hauptgeschäftsführer  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen