

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

40221 Düsseldorf

Ansprechpartner/in:
Dr. Christian von Kraack (LKT NRW)
Dr. Dörte Diemert (ST NRW)
Andreas Wohland (StGB NRW)

Tel.-Durchwahl: 0211/300491-110
Fax-Durchwahl: 0211/300491-7110
E-Mail: Kraack@lkt-nrw.de

Aktenzeichen: 20.30.00 (LKT)

Datum: 25.09.2009 vK/cp

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und
Verwaltungsstrukturreform am 30.09.2009 zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2010
Hier: Ihr Schreiben vom 08.09.2009, Geschäftszeichen I.1**

Sehr geehrte Frau van Dinther,

für die Einladung zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform zum Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2010 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2010, LT-Drs. 14/9702) am 30.09.2009 danken wir Ihnen. Gerne nutzen wir die Möglichkeit, zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung und den damit verbundenen Fragen bereits vorbereitend schriftlich Stellung zu nehmen.

Vorbehaltlich der Beschlüsse unserer Gremien bewerten wir den Entwurf der Landesregierung für das GFG 2010 folgendermaßen:

1. Verbundgrundlagen 2010

a) Beschränkung auf die obligatorischen Verbundgrundlagen

Bedauerlicherweise sieht der Entwurf der Landesregierung auch für das GFG 2010 bei der Gestaltung des Steuerverbundes eine Beschränkung auf die obligatorischen Verbundgrundlagen vor. Damit wird die Nichtberücksichtigung der fakultativen Verbundgrundlage des Vier-Siebtel-Anteils an der Grunderwerbssteuer, die bis zum GFG 2006 noch Gegenstand des Steuerverbundes war, weitergeführt. In Anbetracht der sich weiter dramatisch verschlechternden Finanzsituation der kommunalen Haushalte sollte die Grunderwerbssteuer wieder wie bis zum Jahr 2006 mit vier Siebteln ihres Aufkommens in die Bemessungsgrundlage für den Steuerverbund einbezogen werden. Dies wäre ein wichtiger Beitrag des Landes zur dringend notwendigen Konsolidierung der kommunalen Haushalte.

b) Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht in § 2 Abs. 2 Nr. 6 GFG 2010 bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse vor, dass der dem Land seitens des Bundes als dessen Beteiligung an den Kosten der Aufgabenerfüllung im Bereich der Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege im Verbundzeitraum zufließende

zusätzliche Anteil am Mehraufkommen der Umsatzsteuer (§ 1 Satz 5 Finanzausgleichsgesetz in Verbindung mit Artikel 2 Kinderförderungsgesetz vom 10. Dezember 2008 [BGBl. I S. 2403]) von den Verbundgrundlagen abgezogen wird: Der Abzug erfolgt ausweislich der Ableitung der Finanzausgleichsmasse in der Begründung des Entwurfs des GFG 2010 (Ziff. 3.2 [Tabelle auf S. 56, Zeile 14]) als „Kompensation Betriebskosten KiFöG“ im Umfang von 16.042.000 Euro.

Diese Minderung der Verbundgrundlagen um 16.042.000 Euro wäre systematisch nur dann zulässig, wenn – und nur wenn – die Betriebskostenzuschüsse aus der Bund-Länder-Vereinbarung vom 28.08.2007 zum Betreuungsausbau tatsächlich – wie zwischen Bund und Land vereinbart – vollständig und zusätzlich an die Kommunen weitergeleitet würden:

Aus dem inzwischen vorliegenden Entwurf des Haushaltsplans für den Landeshaushalt 2010 (LT-Drs. 14/9700) lässt sich jedoch ersehen, dass das Land keineswegs beabsichtigt, die mit dem Bund am 28.08.2007 getroffene Vereinbarung einzuhalten und die ihm zugeflossenen Mittel vollständig und zusätzlich an die Kommunen weiterzuleiten. Die Einzelpläne 15 (Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration) und 20 (Allgemeine Finanzverwaltung) sehen diesbezüglich keine Zuweisungen an die Kommunen vor.

Bei der Aufführung der Haushaltspositionen, die das Land für Leistungen nach dem KiBiz veranschlagt hat, sieht der Entwurf des Einzelplans 15 auf S. 67 (Absatz 2 der Anmerkung 1.1 zu den Titelgruppen 90 bis 94) sogar ausdrücklich vor:

„In dem Betrag von 225.000.000 EUR sind die auf Nordrhein-Westfalen entfallenden Mittel nach dem Kinderförderungsgesetz vom 10. Dezember 2008 (BGBl. Teil I Nr. 57, S. 2403) enthalten, die den Ländern über eine Veränderung der Umsatzsteuerverteilung zu Lasten des Bundes zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung gestellt werden.“

Mit Nachdruck weisen wir daher auf Folgendes hin:

- Nordrhein-Westfalen hat sich gemäß dem Wortlaut der Vereinbarung vom 28.08.2007 ausdrücklich verpflichtet, die seit Anfang 2009 vom Bund zur Verfügung gestellten Betriebskostenmittel den Kommunen zusätzlich und tatsächlich zuzuleiten. Das geforderte finanzielle Engagement des Landes stellt somit keine Gefälligkeit dar, sondern ergibt sich aus der Bund-Länder-Vereinbarung. Eine Verrechnung mit unabhängig von der Bund-Länder-Vereinbarung auf landesgesetzlicher Grundlage vorgesehenen Landesleistungen sieht die Bund-Länder-Vereinbarung nicht vor.
- Dass bislang weder eine vollständige separate Weiterleitung der Betriebskosten über den Landeshaushalt erfolgt, noch eine – wie im Rahmen der Debatte um den Haushalt 2009 noch vorgeschützt – anteilige Weiterleitung über das GFG erfolgen soll, zeigt, dass sich das Land die vom Bund zur Verfügung gestellten Betriebskosten erneut – und diesmal vollständig (s. u.) – in den eigenen Haushalt einverleiben will.

Ein derartiges Vorgehen steht in eklatantem Widerspruch zu den ursprünglichen Zusagen der Landesregierung.

In einer Vorlage des Finanzministeriums an den Haushalts- und Finanzausschuss (Vorlage 14/2142 vom 01.10.2008) hieß es zur „Durchleitung der Betriebskostenzuschüsse“ noch:

„Für Nordrhein-Westfalen sind das in 2009 rd. 21,9 Mio. Euro, die im Umsatzsteueransatz des Einzelplans 20 der Allgemeinen Finanzverwaltung enthalten sind. [...] Über den ‚Automatismus‘ des Kommunalen Steuerverbunds/GFG, mit dem

den Kommunen 23,0 v. H. des Landesanteils an den Gemeinschaftssteuern von insgesamt rd. 34,4 Mrd. € in 2009 zur Verfügung gestellt werden (hierzu gehört auch die Umsatzsteuer), erhalten die Kommunen (zusätzlich zu den KiBiz-Leistungen) damit einen Anteil an den o.a. rd. 21,9 Mio. € von rd. 5 Mio. €.“

Auf der Basis der für das Haushaltsjahr 2009 in Aussicht gestellten Weiterleitung der Mittel über GFG wären die Betriebskostenzuschüsse des Bundes damit zu einem Großteil – nämlich zu 77 Prozent – in den Landeshaushalt und lediglich in Höhe der Verbundquote an die Kommunen geflossen.

Jetzt ist nicht nur vorgesehen, auf eine vollständige Weiterleitung der Mittel im Landeshaushalt zu verzichten, sondern es soll sogar die – lediglich teilweise und damit unzureichende – Weiterleitung über das GFG unterbunden werden, indem die entsprechenden Mittel des Bundes bei der Ableitung der Finanzausgleichsmasse abgezogen werden – mit anderen Worten: Entgegen ihren Zusagen, beabsichtigt die Landesregierung für das Haushaltsjahr 2010 offensichtlich, die Weiterleitung der Betriebskosten nunmehr vollständig zu unterlassen.

Sie begründet dies im Entwurf des GFG 2010 damit, dass das Land Nordrhein-Westfalen den Kommunen und den freien Trägern bereits ein Vielfaches der Bundesbeteiligung an anderer Stelle im Landeshaushalt zur Verfügung stelle (Begründung des Entwurfs des GFG 2010, Ziff. 3.2 [S. 55 unten]): Diesbezüglich verweist die Landesregierung auf die Landesleistungen nach dem Kinderbildungsgesetz vom 30. Oktober 2007 (GV. NRW. S. 462). Dem entspricht auch die zitierte Anmerkung 1.1 zu den Titelgruppen 90 bis 94 des Entwurfs des Einzelplans 15 der Vorlage der Landesregierung für den Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2010.

Wir fordern die Landesregierung nachdrücklich dazu auf, die aus dem zusätzlichen Umsatzsteueranteil des Landes resultierenden Mittel – wie in der Bund-Länder-Vereinbarung vom 28.08.2007 vorgesehen – vollständig und zusätzlich an die Kommunen weiterzuleiten, um diese bei ihren Anstrengungen beim Ausbau der Betreuungsplätze für Unterdreijährige zu unterstützen. Nur mit dieser Maßgabe ist die vorgenommene Bereinigung der Verbundgrundlagen in § 2 Abs. 2 Nr. 6 GFG 2010 akzeptabel.

2. Verbundsatz und Beteiligung der Kommunen an den Lasten der Deutschen Einheit

Die Landesregierung betont, dass die Gesamthöhe des Verbundsatzes von 23 Prozent beibehalten werde. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass bei dem Verbundsatz von 23 Prozent ein pauschalierter Belastungsausgleich für die Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten des Landes enthalten ist. Der – wie im Vorjahr – vorgesehene Belastungsausgleich in Höhe von 1,17 Verbundsatzpunkten ist u. E. vor dem Hintergrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofs vom Dezember 2007 zur kommunalen Beteiligung an den Einheitslasten nicht auskömmlich. In Anbetracht der Konsensgespräche zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden über die Höhe der Einheitslasten des Landes und der Beteiligung der Kommunen hieran kann der in dem Verbundsatz enthaltene Belastungsausgleich nur als Zwischenlösung bzw. vorbehaltlich einer Abrechnung akzeptiert werden. Wegen der strukturellen Unterfinanzierung der kommunalen Haushalte sind die Kommunen in NRW jedoch nach wie vor auf einen originären Verbundsatz in Höhe von mindestens 23 Prozentpunkten ohne Einrechnung des Belastungsausgleichs angewiesen.

3. Bereinigte Finanzausgleichsmasse 2010

Die seit 1999 als sog. Haushaltskonsolidierungsbeitrag der Kommunen ausgewiesene Befrachtung des Steuerverbundes i. H. v. 166,2 Mio. Euro lehnen wir ab. Die kommunale Finanzsituation ermöglicht es den Kommunen nicht, einen Konsolidierungsbeitrag zugunsten des Landeshaushalts zu erbringen. Aktuelle Haushaltsumfragen der kommunalen Spitzenverbände zeigen, dass nur rd. 10 % der Städte und Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen einen strukturellen Haushaltsausgleich erreichen. Dieser Wert wird sich aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise in den nächsten Jahren noch deutlich verschlechtern.

4. Aufteilung und Verteilung der Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund 2010

Die vorgesehene Verteilung und Aufteilung der Finanzausgleichsmasse bleibt gegenüber dem Vorjahr zwar weitgehend unverändert. Dies ist vor dem Hintergrund der laufenden Diskussion der Ergebnisse des Gutachtens zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen in der ifo-Kommission auch nachvollziehbar. Die Weiterentwicklung des Finanzausgleichs ist erst nach der gründlichen Diskussion der Gutachtenergebnisse in der ifo-Kommission angezeigt.

Die überproportionale Reduzierung des Ansatzes für die allgemeine Investitionspauschale um 7,01 Prozent zugunsten des gegenüber dem Vorjahr unveränderten Ansatzes für die Sonderpauschalen (Schulpauschale/Bildungspauschale und Sportpauschale) lehnen wir jedoch ab. Die absolute Höhe der Bildungspauschale von 600 Mio. Euro ist im Vorjahr aufgrund eines Sondereffektes bei den Verbundsteuereinnahmen nachträglich durch die Ergänzungsvorlage zum GFG 2009 zustande gekommen. Mit der Ergänzungsvorlage war seinerzeit die Erhöhung der Bildungspauschale um 60 Mio. Euro zu Lasten der allgemeinen Schlüsselzuweisungen vorgenommen worden. Schon diese Erhöhung hatten wir in der Stellungnahme zur Anhörung zu der Ergänzungsvorlage am 15.01.2009 deutlich kritisiert. In Zeiten zurückgehender Ansätze in dem GFG und der sich immer weiter verschärfenden Finanzsituation der Kommunen sind die Städte, Gemeinden und Kreise auf einen möglichst großen Anteil frei verwendbarer Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich angewiesen. Die Landesregierung betont zudem, dass angesichts der angespannten Finanzsituation der Kommunen bei der Verteilung der Mittel den finanzkraftabhängigen Zuweisungen, also den Schlüsselzuweisungen, oberste Priorität einzuräumen ist.




Die Einnahme- und Ausgabenautonomie der Kommunen ist bei den zweckgebundenen Zuweisungen – wie beispielsweise der Bildungspauschale – weitgehend eingeschränkt. Der Erhalt der Sonderpauschalen auf dem Rekordstand zu Lasten allgemeiner Zuweisungen beschränkt die Handlungsautonomie der nordrhein-westfälischen Kommunen. Während die über die Schlüsselzuweisungen oder die allgemeine Investitionspauschale ausgereichten Finanzmittel keiner näheren Zweckbindung unterliegen, d. h. dort eingesetzt werden, wo vor Ort entsprechender Bedarf besteht, macht der Landesgesetzgeber bei der Bildungspauschale konkrete Vorgaben zur Verwendung dieser Zuweisungen. Die Städte, Gemeinden und Kreise wissen vor Ort aber am besten, wie die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich sachgerecht und wirtschaftlich verwendet werden.

Eine herausgehobene Dotierung der Bildungspauschale ist im Übrigen auch vor dem Hintergrund des derzeit von den Kommunen umgesetzten Konjunkturpakets II nicht angezeigt. Auch diese Mittel werden zu einem überwiegenden Anteil für Investitionen im Bildungsbereich vorgesehen.

Wir bitten Sie daher, sich im Landtag im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens zur Verabschiedung des GFG 2010 für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen einzusetzen und diesbezügliche Veränderungen einzubringen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne auch bereits im Vorfeld der Anhörung zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

	
Dr. Stephan Articus Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Städtetages Nordrhein-Westfalen	Dr. Martin Klein Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen
	
Dr. Bernd Jürgen Schneider Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen	