

Herrn
André Kuper MdL
Präsident des Landtages
Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME
18/915
A02, A07

Köln - Münster, 12.10.2023

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2024 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2024 – GFG 2024)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/5800
Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 20.10.2023

Einladung vom 19.09.2023, Geschäftszeichen I.A.2 / A02

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident Kuper,

die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe bedanken sich bei Ihnen für die Einladung zum GFG-Hearing im Ausschuss für Heimat und Kommunales am 20.10.2023 und geben hierzu die nachfolgende gemeinsame Stellungnahme ab:

Inhalt

Einleitung	3
1. Bemessung der Finanzausgleichsmasse im GFG 2024	5
1.1. Verzicht auf Vorwegabzüge	5
1.2. Kreditierung der Finanzausgleichsmasse zur Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen aus den Jahren 2021 und 2022	5
1.3. Erhöhung des Verbundsatzes	6
2. Dynamisierung der 5 Mrd. Euro Entlastung der Kommunen bei der Finanzierung der Leistungen für die Eingliederungshilfe	7
2.1. Bundesentlastung über den Länderanteil an der Umsatzsteuer	9
2.2. Bundesentlastung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	10
3. Beteiligung der Landschaftsverbände an der Klima- und Forstpauschale bei gleichzeitiger Finanzierung dieser aus dem Landeshaushalt.....	11

Stellungnahme zum GFG 2024 des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe und des Landschaftsverbandes Rheinland

Einleitung

Wie die deutsche Wirtschaft, so befinden sich auch die kommunalen Haushalte derzeit in einer angespannten Situation. Es herrscht eine Rezession, die durch die Folgen der Corona-Pandemie, die Auswirkungen des Angriffskrieges auf die Ukraine und die hohe Inflation befeuert wird. Konnten in den vergangenen Jahren die negativen Effekte über das NKF-CUIG noch auf die kommenden Haushaltsjahre geschoben werden, so beginnt mit dem Jahr 2024 nun die Zeit, in der diese Effekte voll auf die kommunale Haushaltsplanung durchschlagen.

Gerade die Städte und Gemeinden vor Ort, aber auch die Kreise und die beiden Landschaftsverbände haben einen starken Zuwachs bei den Aufwendungen und Auszahlungen zu verzeichnen, ohne dass diesen Belastungen ausreichende Erträge und Einzahlungen gegenüberstünden.

Über alle drei kommunalen Ebenen hinweg sind aufgrund des Tarifabschlusses für die Beschäftigten und der noch ausstehenden Anpassung der Beamtenbesoldung deutliche Mehrbelastungen für das Personal zu erwarten.

Für die Landschaftsverbände kommt hinzu, dass sich die stark steigenden Lohnkosten eins zu eins auf die Transferaufwendungen im Bereich der Eingliederungshilfe für Kinder und Erwachsene niederschlagen, da diese Leistungen stark durch den Arbeitseinsatz der zu bezahlenden Fachkräfte geprägt sind. Da die Eingliederungshilfe dem Volumen nach den größten Anteil an den Haushalten der Landschaftsverbände ausmacht, bedeutet dies einen starken Aufwuchs der Auf-

wendungen, welcher trotz intensiver Konsolidierungsbemühungen im Wesentlichen nur durch die Schlüsselzuweisungen und die Landschaftsumlage finanziert werden kann.

Insgesamt zeigt sich für das Jahr 2024 eine deutliche Unterfinanzierung der kommunalen Ebene. So weist eine Vielzahl der Städte, Gemeinden und Kreise in den Gebieten der Landschaftsverbände darauf hin, dass es sehr wahrscheinlich sei, dass in nicht dagewesener Weise ein großer Anteil im Jahr 2024 in die Haushalts-sicherung fallen wird. Neben einer systematischen Unterfinanzierung wirkt sich hierbei verschärfend aus, dass die weiterhin bestehenden Lasten aus den Folgen des Ukraine-Krieges ab dem Haushaltsjahr 2024 nicht über den Weg des NKF-CUIG buchhalterisch ausgeglichen werden können (vgl. hierzu etwa die Eingabe des Städte- und Gemeindebundes NRW vom 20. September 2023 zur Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen).

Mit Blick auf die kommunale Ebene ist festzuhalten, dass sich die Belastungen durch die Pandemie und den Krieg erst in den kommenden Jahren in aller Deutlichkeit zeigen werden, und zwar zu einem Zeitpunkt, zu dem die zuvor nach dem NKF-CUIG isolierten Mehraufwendungen erfolgswirksam abgeschrieben oder einmalig gegen das Eigenkapital gebucht werden müssen.

Der Städte- und Gemeindebund NRW hat in seiner Eingabe an den Ministerpräsidenten vom 20. September 2023 angesichts der Kumulation von bestehenden Belastungen Alarm geschlagen und sieht die Handlungsfähigkeit der Kommunen gefährdet.

Diese Rahmenbedingungen vorausgesetzt, möchten der Landschaftsverband Westfalen-Lippe und der Landschaftsverband Rheinland das Parlament und die

Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen auffordern, bei der Gestaltung und Verabschiedung des GFG 2024 die folgenden Punkte zu berücksichtigen:

1. Bemessung der Finanzausgleichsmasse im GFG 2024

1.1. Verzicht auf Vorwegabzüge

Vor dem aufgezeigten Hintergrund begrüßen es die Landschaftsverbände ausdrücklich, dass im GFG 2024 weitgehend auf die ursprünglich angedachten Vorwegabzüge verzichtet werden soll. Gleichzeitig soll darauf hingewiesen werden, dass auch in den künftigen Jahren nicht abzusehen ist, dass sich die kommunale Finanzsituation entspannt. Wenngleich sich die Landschaftsverbände bewusst sind, dass sich auch das Land einer herausfordernden Finanzsituation gegenüber sieht, ist es für die kommunale Familie von großer Bedeutung, dass die verteilbare Finanzausgleichsmasse in dieser krisenbehafteten Zeit auch in den kommenden Jahren nicht durch Vorwegabzüge reduziert wird. Die ohnehin schon unzureichende Finanzausstattung der NRW-Kommunen würde durch zusätzliche Vorwegabzüge noch weiter geschmälert. Immer mehr NRW-Kommunen droht die Haushaltssicherung.

1.2. Kreditierung der Finanzausgleichsmasse zur Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen aus den Jahren 2021 und 2022

Erstmals ist eine Rückführung der Corona-Kreditierungen zur Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen aus den Jahren 2021 und 2022 vorgesehen. Die Rückführung der kreditierten Aufstockung der verteilbaren Finanzausgleichsmasse von insgesamt 1,5 Mrd. Euro soll über die 50-jährige Tilgungszeit des

NRW-Rettungsschirms mit einem jährlichen Vorwegabzug im Rahmen des GFG in Höhe von 29,8 Mio. Euro erfolgen.

Die aktuellen Herausforderungen machen noch einmal deutlich, dass eine nachhaltige Stärkung der Kommunalfinanzen in NRW wichtiger denn je ist. Der ursprünglich eingeschlagene Weg zur Stärkung der Kommunalfinanzen darf dabei nicht auf halber Strecke beendet werden.

Auch ohne die zusätzlichen, krisenbedingten Belastungen für die Kommun Haushalte werden die kommenden Jahre, wie dargestellt, durch erhebliche und steigende finanzielle Lasten geprägt sein.

Um den Weg zur Stärkung der Kommunalfinanzen fortzusetzen, halten wir es für zielführend, auf eine Rückführung der Aufstockungen zu verzichten, mit denen die Finanzausgleichsmassen der GFG 2021 und 2022 stabilisiert wurden.

1.3. Erhöhung des Verbundsatzes

Vielmehr ist es mit Blick auf die stark steigenden Aufwendungen in der kommunalen Familie geboten, zur Sicherstellung der weiteren Aufgabenerfüllung den Verbundsatz von derzeit 23 Prozent (ursprünglich 28 Prozent) wieder anzuheben. Nur auf diese Weise kann die Finanzierung der kommunalen Aufgabenerfüllung gesichert werden. Dies ist in Anbetracht des voraussichtlich stark steigenden Anteils der Kommunen in der Haushaltssicherung dringend geboten.

2. Dynamisierung der 5 Mrd. Euro Entlastung der Kommunen bei der Finanzierung der Leistungen für die Eingliederungshilfe

In Anbetracht der stark steigenden Kosten in der Eingliederungshilfe ist es notwendig, die Landschaftsverbände als Träger der Eingliederungshilfe gezielt finanziell zu entlasten. Auf diese Weise kann der Rückgriff der Landschaftsverbände auf ihre Mitgliedskörperschaften zur Finanzierung der Aufgaben eingeschränkt werden.

Im Jahr 2012 haben sich Bund und Länder darüber verständigt, dass der Bund in die Finanzierung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen einsteigt. Daraufhin wurde im Koalitionsvertrag 2013 der Regierungsfractionen von CDU und SPD vereinbart, die Kommunen im Rahmen der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes bei den Aufwendungen der Behindertenhilfe in Höhe von 5 Mrd. Euro jährlich zu entlasten.

Im Sommer 2016 haben sich Bund und Länder im Rahmen einer dauerhaften Lösung geeinigt, dass die kommunale Entlastung in der Eingliederungshilfe in Höhe von 5 Mrd. Euro über folgende Transferwege abgewickelt werden soll:

1. Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer (2,4 Mrd. Euro),
2. Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (KdU) (1,6 Mrd. Euro) und
3. Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer (1 Mrd. Euro).

Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe sind bei den Landschaftsverbänden in den letzten Jahren durch einen kontinuierlichen Anstieg der Fallzahlen und insbesondere durch einen von den Landschaftsverbänden kaum zu beeinflussenden Anstieg der (vor allem Personal-) Kosten stark gestiegen.

Diese Problematik wurde durch die beiden Landschaftsverbände ausführlich in ihren jeweiligen Stellungnahmen vom 16. Dezember 2022 zu der Anfrage des MHKBDs vom 11. November 2022 zur Umlageentwicklung im jeweiligen Verbandsbereich im Hinblick auf die Entwicklung der Eingliederungshilfe dargelegt. Der Anstieg der zu finanzierenden Kosten hat sich durch den Ukraine-Krieg und die daraus resultierende Inflation nochmals deutlich verschärft.

Die Landesregierung NRW hat am 21. September 2023 beim Bundesrat einen **Antrag zur Entschließung des Bundesrates „Entlastung der Kommunen bei den Kosten für die Eingliederungshilfe“** gestellt (Drucksache 468/23).

Darin werden folgende Forderungen gestellt:

- Die Bundesregierung solle die seit dem Jahr 2018 gewährte Entlastung der Kommunen in Höhe von 5 Mrd. Euro jährlich um weitere mindestens 5 Mrd. Euro jährlich anheben, um den zwischenzeitlich erfolgten Anstieg der Eingliederungshilfeausgaben abzumildern.
- Die Bundesregierung solle die um mindestens weitere 5 Mrd. Euro jährlich aufgestockte Kommunalentlastung künftig dynamisieren und an die Entwicklung der Ausgaben für die Eingliederungshilfe koppeln.
- Die Bundesregierung solle einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der erhöhten und dynamisierten Entlastung für die Ausgaben der Eingliederungshilfe vorlegen. Die zusätzlichen Mittel in Höhe von anfänglich mindestens 5 Mrd. Euro jährlich sollten dabei über eine entsprechende Anhebung des Länderanteils an der Umsatzsteuer gewährt werden, die von den Ländern an die jeweiligen Eingliederungshilfeträger weiterzuleiten sind.

Dies wird von beiden Landschaftsverbänden ausdrücklich begrüßt.

Die bis jetzt fehlende Dynamisierung der 5 Mrd. Euro-Entlastung hat neben den hohen Tarifabschlüssen und der hohen Inflation maßgeblich dazu beigetragen, dass die Landschaftsverbände ihre Umlagesätze in der aktuellen Haushaltsplanung 2024 anheben müssen.

2.1. Bundesentlastung über den Länderanteil an der Umsatzsteuer

Im Rahmen der 5 Mrd. Euro-Bundesentlastung der Kommunen von den Kosten der Eingliederungshilfe stellt der Bund den Kommunen über die Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer einen Betrag von jährlich insgesamt 1 Mrd. Euro zur Verfügung. Der auf das Land Nordrhein-Westfalen entfallende Anteil an dieser „Länder-Milliarde“ beträgt im Entwurf des GFG 2024 **215 Mio. Euro**. Dieser Betrag wird unverändert nach dem gleichen Mechanismus an die kommunale Familie weitergereicht, obwohl sich mit Inkrafttreten des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) und des Ausführungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (AG-BTHG NRW) zum 1. Januar 2020 die Zuständigkeiten für die Finanzierung der Leistungen der Eingliederungshilfe innerhalb der kommunalen Familie deutlich verschoben haben.

Durch das AG-BTHG NRW hat die Landesregierung NRW die Landschaftsverbände LVR und LWL zum Träger der Eingliederungshilfe bestimmt. Danach sind diese für alle Fachleistungen für Menschen mit Behinderungen zuständig. Lediglich die Fachleistungen an Kinder und Jugendliche mit Behinderungen, die in der Herkunftsfamilie leben, verbleiben bis zum Abschluss einer ersten allgemeinen

Schul Ausbildung bei den Kreisen und kreisfreien Städten (z.B. Leistungen der Interdisziplinären Frühförderung, für Schulbegleiter/Integrationshelfer, Behindertenfahrdienste und Hilfsmittel).

Von dem NRW-Anteil an der Ländermilliarde in Höhe von **215 Mio. Euro** erhalten die beiden Landschaftsverbände im Entwurf des GFGs 2024 nur einen Betrag in Höhe von rd. **46,7 Mio. Euro**, was einem prozentualen Anteil von **21,7 %** entspricht.

Vor dem oben dargestellten Hintergrund der Verlagerung des Schwerpunktes für die Leistungen der Eingliederungshilfe auf die beiden Landschaftsverbände wäre es sachgerecht, wenn die Landschaftsverbände einen deutlich höheren Anteil an dem NRW-Anteil an der „Länder-Milliarde“ zugewiesen bekommen würden.

Die Landschaftsverbände bitten die Landesregierung NRW daher, den Verteilungsmechanismus der „Länder-Milliarde“ im GFG so anzupassen, dass die Landschaftsverbände einen dem Sinn und Zweck der Bundesentlastung entsprechenden sachgerechten Anteil erhalten.

2.2. Bundesentlastung über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer aus dem 5 Mrd. Euro-Programm zur Entlastung der Kommunen von den Kosten der Eingliederungshilfe in Höhe von 2,4 Mrd. Euro beziffert sich in NRW lt. der Arbeitskreisrechnung zum GFG 2024 auf ein Volumen von rd. 564 Mio. Euro und fließt auch in die Umlagegrundlagen der beiden Landschaftsverbände ein. Davon erhalten die beiden Landschaftsverbände jedoch nur einen Betrag in Höhe von ca. **94 Mio. Euro**, was einem prozentualen Anteil von **16,6 %** entspricht. Wie oben bereits dargelegt wurde, ist dieser

Anteil seit den mit Inkrafttreten des BTHGs und des AG-BTHGs eingetretenen Zuständigkeitsverlagerungen für die Leistungen der Eingliederungshilfe von den Kommunen schwerpunktmäßig zu den Landschaftsverbänden zu gering und damit nicht mehr sachgerecht.

Aus Sicht der Landschaftsverbände muss der Mechanismus im kommunalen Finanzausgleich dahingehend verändert werden, dass die Landschaftsverbände einen deutlich höheren Anteil aus der Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer erhalten.

3. Beteiligung der Landschaftsverbände an der Klima- und Forstpauschale bei gleichzeitiger Finanzierung dieser aus dem Landeshaushalt

Die mit den großflächigen Extremwetterereignissen wie Dürre und Sturm und die mit dem Borkenkäferbefall verbundenen Aufarbeitungs- und Transporttätigkeiten haben die kommunale Waldinfrastruktur stark beeinträchtigt.

Zur Beseitigung der Schäden und damit als Beitrag zum Klimaschutz stellt das Land NRW seit dem GFG 2022 jedes Jahr Mittel in Höhe von 10 Mio. Euro in Form der Klima- und Forstpauschale bereit. Diese Mittel jedoch aus der Finanzausgleichsmasse zu finanzieren, läuft auf eine unangemessene Vergemeinschaftung spezifischer Umweltschäden hinaus. Stattdessen sollte es gerade auch unter dem Gesichtspunkt des Klimaschutzes möglich sein, Mittel in dieser Größenordnung unabhängig vom GFG aus dem Landeshaushalt bereitzustellen, ohne letztlich allen Kommunen reguläre Zuweisungsmittel entziehen zu müssen. Die Landschaftsverbände schließen sich daher der Auffassung des Landkreistages NRW, des Städtetages NRW und des Städte- und Gemeindebundes NRW an, dass es

möglich sein sollte, Mittel in dieser Größenordnung aus dem Landeshaushalt bereitzustellen, ohne insoweit die Kommunen zu belasten.

Das GFG greift damit ein aktuelles ökologisches Thema auf, dessen Bedeutung weit über die Grenzen des Landes NRW hinausgeht. Allerdings steht diese Zuweisung nach dem Wortlaut des Gesetzes bislang nur den Gemeinden in NRW zu. Kreise und Landschaftsverbände, die ebenfalls kommunale Waldflächen besitzen und sich zum Teil in anspruchsvollen Transformationsprozessen zur Bewältigung des Klimawandels befinden, sind dagegen im Kreis der Förderberechtigten bisher nicht vorgesehen. Dies ist nicht sachgerecht und stellt eine Ungleichbehandlung dar.

Die Landschaftsverbände haben daher ein großes Interesse, an der Klima- und Forstpauschale beteiligt zu werden, um so auch ein Signal zu setzen, dass Maßnahmen zum Klimaschutz als gemeinsames Ziel und Aufgabe innerhalb der gesamten kommunalen Familie verstanden werden.

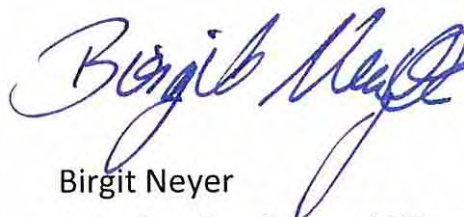
Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Renate Hötte
LVR-Dezernentin und Kämmerin
des Landschaftsverbandes
Rheinland

In Vertretung



Birgit Neyer
Erste Landesrätin und Kämmerin
des Landschaftsverbandes
Westfalen-Lippe