



Ausschuss für Kommunalpolitik

132. Sitzung (öffentlich)

30. September 2016

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:00 Uhr bis 14:50 Uhr

Vorsitz: Stefan Kämmerling (SPD)

Protokoll: Andrea Wieck

Verhandlungspunkt:

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2017 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2017 – GFG 2017)

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/12502

in Verbindung mit

Gesetz zur Einführung einer dritten Stufe des Stärkungspaktgesetzes

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/12785

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

(Teilnehmende Sachverständige und Stellungnahmen siehe Anlage.)

Vorsitzender Stefan Kämmerling: Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich begrüße Sie zur 131. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik, unserer zweiten Sitzung am heutigen Tag. Die Tagesordnung liegt Ihnen vor. Gibt es Änderungswünsche zur Tagesordnung? – Ich sehe, das ist nicht der Fall.

Dann rufe ich den einzigen Tagesordnungspunkt auf:

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2017 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2017 – GFG 2017)

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/12502

in Verbindung mit

Gesetz zur Einführung einer dritten Stufe des Stärkungspaktgesetzes

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/12785

Es geht um die öffentliche Anhörung von Sachverständigen.

Meine Herren Sachverständige, ich begrüße Sie herzlich und danke Ihnen, dass Sie sich die Zeit nehmen und uns heute mit Ihrer Fachkunde zur Verfügung stehen.

Gegenstand der Anhörung von Sachverständigen sind die beiden bereits genannten Gesetzentwürfe der Landesregierung.

Der Gesetzentwurf zum Gemeindefinanzierungsgesetz liegt seit der Überweisung durch das Plenum am 15. September 2016 zwar in der Federführung des Haushalts- und Finanzausschusses; die Anhörung hierzu wird aber traditionell in unserem mitberatenden Ausschuss durchgeführt.

Beim Gesetzentwurf über die Errichtung einer dritten Stufe des Stärkungspakts ist es umgekehrt; hier hat das Plenum die Federführung am 16. September 2016 unserem Ausschuss zugesprochen; der Haushalts- und Finanzausschuss ist dabei mitberatend tangiert. Aus diesem Grund ist die Einladung zur heutigen Sitzung nachrichtlich auch dem Haushalts- und Finanzausschuss zugegangen.

Unsere Anhörung findet nicht in dem gewohnten Raum statt, sondern im Plenarsaal; das bedingt, dass hier nicht wie sonst üblich eine Bewirtung am Platz stattfindet. Kaltgetränke stehen für Sie hinter der Wand hinter dem Präsidiumstisch zur Verfügung, die Sie dort einnehmen können.

Ich bitte auch zu beachten, dass das Fotografieren oder Filmen oder das Aufzeichnen unserer heutigen Sitzung nicht gestattet ist. Das gilt sowohl für die an unserer Sitzung Beteiligten wie auch für die Gäste auf der Besuchertribüne.

Mit dem Ihnen bekannten Schreiben hat die Präsidentin des Landtags zu dieser Sitzung eingeladen. Das Tableau mit den teilnehmenden Sachverständigen liegt Ihnen als Tischvorlage vor, es ist Ihnen allen als Vorabdruck zur Information gestern auch per E-Mail übermittelt worden. Aus dem Tableau gehen auch die eingegangenen Stellungnahmen hervor. Diese liegen im Eingangsbereich aus und sind zusätzlich auch online abrufbar.

Ich darf an dieser Stelle den Hinweis geben, dass Herr Dr. Zentara mitgeteilt hat, dass er heute bis 13:45 Uhr zur Verfügung stehen kann. Sich entschuldigt hat Herr Bernd Janotta; er kommt heute nicht und hatte zuvor auch mitgeteilt, dass er keine schriftliche Stellungnahme einreichen würde. Heute um 12:04 Uhr, also genau vor 60 Minuten, ist dann doch noch eine Stellungnahme eingegangen. Es ist hier in der Landtagsverwaltung nicht mehr möglich gewesen, diese Stellungnahme mit einer Drucksachenummer zu versehen; trotzdem haben wir es hinbekommen – dafür möchte ich mich ganz herzlich bei den Mitarbeitern hier bedanken –, diese Stellungnahme noch auszudrucken. Das Dokument müsste Ihnen allen nun als Tischvorlage vorliegen und zusätzlich auch oben am Eingang liegen. Mit einer förmlichen Drucksachenummer wird die Stellungnahme dann am Dienstag versehen.

Es sind bei dieser Anhörung keine Eingangsstatements der Sachverständigen geplant. Die Expertinnen und Experten wurden darüber bereits durch die Einladung von Frau Landtagspräsidentin vom 12. September 2016 sowie gestern per E-Mail informiert.

Unsere heutige Anhörung wird sich in zwei Blöcke teilen: Zuerst werden wir uns mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz und anschließend mit dem Gesetzentwurf über die Errichtung einer dritten Stufe des Stärkungspakts beschäftigen. Über dieses Verfahren sind Sie ebenfalls zwischenzeitlich informiert worden.

Ich darf nun in die erste Fragerunde für die Abgeordneten einsteigen. Das Wort hat zunächst Herr Dahm; danach folgen die Vertreter der weiteren Fraktionen.

Christian Dahm (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Vielen Dank, meine Herren Sachverständigen, für Ihre eingegangenen Stellungnahmen und Ihre Bereitschaft, an einem Freitagnachmittag hier bei uns im Plenarsaal noch Rede und Antwort zu stehen zum GFG 2017 und zur dritten Stufe des Stärkungspakts.

Ich hätte einige Fragen, zunächst mal an die kommunalen Spitzenverbände, auch vor dem Hintergrund des ergangenen Urteils des Verfassungsgerichtshofs zum Stärkungspakt, mit dem der Verfassungsgericht ja die Verfassungsgemäßheit festgestellt hat, sodass wir die Hebesätze an die fiktiven Hebesätze angelehnt entsprechend eingefroren haben. Die Verfassungsgemäßheit wird ja von Einzelnen infrage gestellt, und es soll auch der Gang vor das Bundesverfassungsgericht fortgesetzt werden. Wir haben auch eine Stellungnahme vorliegen, die das entsprechend begleitet bzw. begrüßt; zu dieser Vorgehensweise würde ich gern noch mal Ihre Einschätzung hören. Auch würde mich interessieren, wie Sie es bewerten, dass die fiktiven Hebesätze derzeit eingefroren sind.

Des Weiteren bitte ich um Ihre Einschätzung zu einer Grundsteuerbremse, die von Einzelnen eingebracht wurde. Diese Frage richte ich auch an Herrn Tsalastras; ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie darauf noch mal eingehen würden.

Ganz direkt auch die Frage an den Vertreter des Städtetages: Sie haben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme, wie ich finde, sehr deutlich gemacht, dass Sie den Stärkungspakt für richtig und auch für alternativlos halten; gleichzeitig fordern Sie aber auch weitere wirtschaftliche Entwicklungsimpulse. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie darauf noch eingehen würden. – Vielen Dank.

Ina Scharrenbach (CDU): Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren! Wir würden uns als CDU Beginn auf Fragen zum Gemeindefinanzierungsgesetz beschränken. Auch von unserer Seite ein herzlicher Dank für die bisher eingegangenen Stellungnahmen.

Der Wirtschaftsminister macht ja aktuell mit Forderungen zur Beendigung der Steuererhöhungsspirale hier in Nordrhein-Westfalen Schlagzeilen. Er hat vor Kurzem verlautbaren lassen, dass die Landesregierung über die Entwicklung der fiktiven Hebesätze reden müsse. Eine Reform des GFG mit dem Ziel einer Gewerbesteuersenkung könne beim Land leicht Milliardenkosten auslösen – so war es aus seinem Munde zu hören. Deshalb die ersten Fragen an die kommunalen Spitzenverbände:

Hatten Sie bislang den Eindruck, dass es ein wesentlicher Aspekt bei der Aufstellung der Gemeindefinanzierungsgesetze in den letzten Jahren war, die Hebesätze im Gemeindefinanzierungsgesetz deutlich abzusenken, und zwar auch im Besonderen vor dem Hintergrund der Empfehlung von ifo und FiFo?

Sind Ihnen zum jetzigen Zeitpunkt bereits konkrete Details bekannt, wie die Landesregierung über die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nachdenkt?

Und eine dritte Frage, die sich anschließt: Um letztendlich festzustellen, wie ernst gemeint denn diese Vorschläge sind, möchte ich Sie fragen, ob dieses Thema der fiktiven Hebesätze und auch die Senkung Teil des neuerlichen Gutachtenauftrags des Innenministeriums sein werden, um den kommunalen Finanzausgleich weiterzuentwickeln.

Drei weitere Fragen möchten wir gerne an Herrn Langguth richten:

Für uns durchaus überraschend kommen Sie in Ihrer Stellungnahme zu der Auffassung, dass dieser dynamische Prozess bei der Bestimmung der fiktiven Hebesätze – kurz Steuererhöhungsspirale – im Gemeindefinanzierungsgesetz verfassungswidrig sei. Vielleicht können Sie uns das noch näher erläutern.

Eine zweite Frage: Welche Rolle spielt dabei die Höhe der fiktiven Hebesätze? Ist es also für einen Lenkungseffekt als Umgehungstatbestand bei der Festschreibung der Hebesätze entscheidend, dass die Hebesätze in Nordrhein-Westfalen bundesweit mit Abstand die höchsten sind, real und fiktiv?

Und eine dritte Frage zu den Bedarfssätzen, hier zum Stichwort Soziallastenansatz: Diese sind für dieses Jahr wegen der unplausiblen Datengrundlage eingefroren wor-

den, und ein neues Gutachten ist angekündigt. Können diese Maßnahmen Ihrer Ansicht nach die verfassungsrechtlichen Probleme des Gemeindefinanzierungsgesetzes heilen? – Vielen Dank.

Mario Krüger (GRÜNE): Auch von unserer Seite aus vielen Dank für die eingereichten Stellungnahmen und für die Zeit, die Sie sich heute genommen haben, um uns in diesem Prozess zu beraten.

Ich würde gern noch mal an die Ausführungen von Christian Dahm zum Thema „Urteil des Verfassungsgerichtshofs zum GFG 2012“ anknüpfen: Nicht nur die fiktiven Hebesätze sind eingefroren, auch die Haupt- und Nebenansätze sind eingefroren worden, und Sie wissen ja auch, dass das Ministerium in diesem Zusammenhang eine entsprechende externe Expertise vorbereitet, um zu prüfen, inwieweit man den Erwartungen des Verfassungsgerichtshofs – Thema „Übernivellierung im kreisangehörigen Raum“ – Rechnung tragen kann. Wahrscheinlich wird dieser Prozess auch nicht im nächsten Jahr abgeschlossen sein, sodass wir davon ausgehen können, dass bezogen auf das GFG 2018, das ja im nächsten Jahr ansteht, dann aber möglicherweise von anderen Beteiligten beraten wird, hier in ähnlicher Art und Weise Haupt- und Nebenansätze eingefroren werden müssen, um keine angreifbare Situation herzustellen.

Welche Vorstellungen haben Sie da bezogen auf den Prozess, um der Situation Rechnung zu tragen, also den Anforderungen des Verfassungsgerichtshofs zum Gemeindefinanzierungsgesetz Rechnung zu tragen? Da gibt es ja durchaus kontroverse Überlegungen – löst man das im kreisangehörigen Raum, beispielsweise über eine Änderung des Kreisumlagengesetzes, oder löst man das innerhalb des Gemeindefinanzierungsgesetzes, über andere Teilschlüsselmassen etc.?

Insofern wäre ich auch im Zusammenhang mit den zu führenden Diskussionen in den Fraktionen dankbar, wenn Sie dies heute zum Anlass nehmen würden, vorab schon mal eine entsprechende Einschätzung abzugeben – sehr wohl wissend, dass das sicherlich noch mit allen Beteiligten rückgekoppelt werden muss.

Henning Höne (FDP): Guten Tag, meine Herren. Zwei Fragen von unserer Seite: Zunächst einmal komme ich auch auf das angekündigte Gutachten, die vertiefte finanzwissenschaftliche Untersuchung zum System des kommunalen Finanzausgleichs, zu sprechen. Landkreistag und Städte- und Gemeindebund sind darauf unter anderem in ihrer Stellungnahme ja auch eingegangen.

Ergänzend zu den gerade schon angesprochenen Punkten wäre meine etwas allgemeinere Frage: Welche Aspekte halten Sie da für besonders wichtig in der Untersuchung? Erhoffen Sie sich dadurch eine nachhaltige Lösung, bzw. was müsste, um eine solche Lösung hinzubekommen, im Besonderen untersucht werden?

Sie haben auch den Zeitrahmen angesprochen, in Verknüpfung damit, dass Sie insbesondere anregen oder einfordern, dass die Begutachtung vor der nächsten Landtagswahl so weit fertig sein müsste. Ist das realistisch, auch vor dem Hintergrund der zentralen Aspekte, die Sie selber darin sehen?

Der zweite Aspekt, ganz allgemein, in Richtung kommunale Spitzenverbände, exemplarisch an zwei Beispielen, einmal der Einwohnerveredelung und dann der einheitlichen fiktiven Hebesätze – die Hebesätze sind ja eben gerade schon angesprochen worden –: Da würde mich Ihre Einschätzung interessieren, ob denn die Einwohnerveredelung möglicherweise zu pauschal eine Vermutung abbildet – was ja eine Meinung in den Stellungnahmen ist –, oder ob das die verschiedenen Belastungen unterschiedlich großer Gebietskörperschaften schon richtig abbildet.

Was die einheitlichen Hebesätze angeht, würde mich Ihre Einschätzung interessieren, ob da nicht am Ende wesentlich ungleiche Sachverhalte im Wesentlichen gleich behandelt werden.

Torsten Sommer (PIRATEN): Liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Damen und Herren! Vielen Dank für die eingereichten Stellungnahmen, und auch vielen Dank für Ihr Erscheinen heute. Ich habe nur noch ein paar wenige Nachfragen; einige Fragen sind ja auch schon gestellt worden.

Ich beginne mal mit Herrn Holler: Sie haben ausgeführt, dass entgegen dem Zuwachs der Steuereinnahmen des Landes um etwa 10,4 % die verteilbare Finanzausgleichsmasse nur um 1,71 % steigt. Gleichzeitig erhöht sich der Vorwegabzug zur Mitfinanzierung der Konsolidierungshilfe um 70 Millionen €. Wie sähe aus Ihrer Sicht eine Verteilung zwischen Land und Kommunen aus, die etwas ausgewogener ist?

Zweitens: Sie konstatieren, dass der reale Verbundsatz nach Abzug des darin enthaltenen Belastungsausgleichs nur bei etwa 21,8 % liegt. Wie hoch sollte aus Ihrer Sicht der Verbundsatz kurz- oder mittelfristig insgesamt liegen?

Drittens: Sie sprechen Verwerfungen im kreisangehörigen Raum durch die Verteilungssystematik zwischen kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum an, wie sie vom Verfassungsgericht hinsichtlich des Soziallastenansatzes gerügt wurden. Können Sie erläutern, warum der kreisfreie Raum bei einer geänderten Verteilungssystematik nicht zu berücksichtigen wäre?

Dann ein paar Fragen an Herrn Dr. Zentara: Sie schildern, dass über die Einwohnerveredelung beim kommunalen Finanzausgleich eine Umverteilung von Mitteln in den kreisfreien Raum stattfindet. Über welche Größenordnung reden wir hier insgesamt, für das gesamte Land gerechnet bzw. für alle Kommunen im Land?

Des Weiteren: Sie stellen fest, dass die mehrstufige Absenkung des Verbundsatzes in den Achtzigerjahren mit der Kommunalverschuldung korreliert und lediglich 13,6 % der Kommunen in NRW ausgeglichene Haushalte aufweisen. In welchem Zeitraum sollte die nicht nur von Ihnen geforderte Anpassung des Verbundsatzes auf den vorherigen Wert erfolgen?

80 % der Landesmittel für den Stärkungspakt werden von finanzschwächeren Kommunen finanziert – das führen Sie jedenfalls aus, und ich glaube Ihnen das einfach auch. In Stufe drei des Stärkungspakts wird nun zusätzlich zu einem weiteren Kreditrahmen eigentlich auch nur das Gleiche verstärkt: Kommunen retten Kommunen im Endeffekt. Wie sollte das eigentlich gestaltet sein, um zusätzliche Belastungen der gesamten kommunalen Familie zu vermeiden?

Dann hat Herr Dr. Walter-Borjans den Ausschuss für Kommunalpolitik am 9. September hier darüber informiert, dass die Integrationspauschale gemäß Vereinbarung mit dem Bund den Ländern zu deren Entlastung zustehe. Bitte erläutern Sie doch mal, warum Ihrer Auffassung nach die Integrationspauschale demgegenüber größtenteils an die Kommunen weiterzuleiten wäre.

Dann an alle kommunalen Spitzenverbände: Sie bemängeln, dass in den letzten Jahren ein kontinuierlicher Eigenkapitalverzehr stattfindet, der nicht nur die Ausgleichsrücklage, sondern auch die allgemeine Rücklage aufzehrt. Können die Kommunen vor diesem Hintergrund die Kehrtwende aus eigener Kraft ohne weitere Landes- oder Bundesmittel überhaupt schaffen?

Sie beschreiben, dass 25 % der zur Solidaritätsumlage verpflichteten Kommunen selbst zu einem Haushaltsicherungskonzept verpflichtet sind. Sollten Rückflüsse aus der Solidaritätsumlage aus Ihrer Sicht weiterhin dem Land NRW allein zustehen, und, falls nein, was wäre die Alternative?

Meine letzte Frage für diese Runde: Wir reden ja hier immer über die verschiedenen Hebesätze, auch im Vergleich mit anderen Bundesländern – was nicht unbedingt immer zielführend ist. Aber wäre es da nicht sinnvoll, tatsächlich nicht nur landes-, sondern auch bundesweit nach oben wie nach unten Leitplanken einzuführen für alle Kommunen – alleine, um genau solche Ausreißer nach oben oder nach unten, wie wir es aktuell beobachten, zu vermeiden? – Danke.

Vorsitzender Stefan Kämmerling: Vielen Dank. – Nachdem sich jetzt jede Fraktion zu Wort gemeldet hat, bitte ich die Sachverständigen um Beantwortung der gestellten Fragen. Wir verfahren in der Reihenfolge des Ihnen vorliegenden Tableaus; damit darf ich zunächst Herrn Holler und danach dann den anderen Sachverständigen das Wort erteilen. – Bitte schön.

Benjamin Holler (Städtetag NRW): Herzlichen Dank; vielen Dank auch an die Damen und Herren Abgeordneten für die Reihe an sehr interessanten Fragestellungen. Ich habe wie üblich so gut wie möglich versucht, mitzuschreiben, und bemühe mich auch, in einer einigermaßen sinnvollen Reihenfolge alle aufgeworfenen Fragen zu beantworten.

Ich würde gern anfangen bei den verfassungsrechtlichen Zweifeln am Gemeindefinanzierungsgesetz aus den Urteilen vom 10. Mai. Dazu ist noch mal festzuhalten: Der Städtetag teilt diese Zweifel nicht. Wir alle wissen, wie häufig in den vergangenen Jahren das Gemeindefinanzierungsgesetz mit Blick auf die eine oder andere Detailregelung vom Verfassungsgerichtshof geprüft und in den aufgeworfenen Fragestellungen auch immer wieder in seiner grundsätzlichen Systematik bestätigt wurde.

Vor diesem Hintergrund sehen wir auch die jetzt aufgeworfenen Zweifel oder Fragestellungen an die Verteilungswirkungen des Soziallastenansatzes im kreisangehörigen Raum zunächst mal als das, nämlich als eine aufgeworfene Frage, die im jetzt anstehenden finanzwissenschaftlichen Gutachten überprüft werden soll dahingehend, ob

dieses Problem überhaupt in einer finanzwissenschaftlich zu kritisierenden Form besteht. Selbst wenn ein solches Gutachten zu diesem Ergebnis kommt, sehen wir eben für ein Problem im kreisangehörigen Raum auch mögliche Lösungen im kreisangehörigen Raum.

Bekannt sind beispielsweise aus einzelnen Kreisen schon für bestimmte Ausschnitte des Sozialbereichs, für die SGB-II-Verwaltung, freiwillige, besondere Umlagesysteme, die eben außerhalb des regulären Kreisumlageverbands gelaufen sind, um gewisse Ungleichgewichte aufzufangen. Diese freiwilligen Systeme sind vor dem Hintergrund von Haushaltskonsolidierungsdruck und aufsichtsrechtlichem Handeln dann wieder gestrichen worden, sodass diese Lösung nicht in dem Wege mehr möglich war. Aber sofern im kreisangehörigen Raum entsprechende Verwerfungen im Sozialbereich festzustellen sind, wäre das so ein Kernpunkt, ein Anknüpfungspunkt, bei dem man über mögliche Lösungsstrategien nachdenken könnte, bevor man direkt – ich sage mal so – die große Lösung angeht und sich an das Gemeindefinanzierungssystem als solches begibt.

Der Gutachtenauftrag – er ist mehrfach angesprochen worden; ich habe ihn gerade auch schon genannt – ist aus unserer Sicht ganz gelungen geschnitten; denn er prüft eben in erster Linie diese vom Verfassungsgerichtshof aufgeworfenen Probleme und in einem zweiten Frageansatz noch Fragestellungen, die sich so im Nachgang der Umsetzung des FiFo-Gutachtens ergeben haben, dahingehend, wie belastbar unsere Regressionsergebnisse jetzt in diesem mehrjährigen Pooled-OLS-Verfahren sind.

Es ist vor diesem Hintergrund auch kein Gutachten, das ansonsten als „Generalgutachten“ des Gemeindefinanzierungsgesetzes zu verstehen ist; das hätten wir auch nicht für notwendig erachtet, da das FiFo-Gutachten ja noch relativ aktuell die derzeit vorliegende GFG-Struktur geprüft und so weit auch in den wesentlichen Punkten für richtig befunden hat. Insofern muss man da das Paket nicht noch mal komplett aufschneiden.

Vor dem Hintergrund der vom Verfassungsgerichtshof geäußerten Zweifel und dieser jetzt anstehenden Prüfung, die also zunächst mal abzuwarten sein wird, ist das Einfrieren der GFG-Parameter nicht unbedingt glücklich, aber eine gangbare Lösung, um zu vermeiden, dass bei Veränderungen am GFG-System, die möglicherweise weiter in Richtung dieser aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Zweifel führen, wir uns auf sehr unsicheres oder glattes Eis begeben mit einem neuen GFG 2017. Vor diesem Hintergrund wird das vonseiten des Städtetags und in unseren Mitgliedsstädten zwar nicht unbedingt begrüßt – denn wir hätten uns entsprechend der Dinge, die im Zuge der Umsetzung des FiFo-Gutachtens überlegt und angekündigt waren, erwartet, dass wir regelmäßig Aktualisierungen erleben –, aber es wird zumindest für einen Übergangszeitraum – der möglichst kurz sein soll – hingenommen.

Es sind mehrfach mit unterschiedlicher Konnotation angesprochen worden das Thema sowohl von Steuerbremsen, Hebesatzbremsen nach oben hinaus, als auch Fragen zu den fiktiven Hebesätzen, die sozusagen von unten, am unteren Rand des Hebesatzspektrums als Treiber von Hebesatzsteigerungen gesehen werden. Wenn man sich mit diesen Fragen auseinandersetzt, ist, glaube ich, wichtig, eine zentrale Frage vorab zu stellen: Was treibt die durchschnittlichen Hebesätze in Nordrhein-Westfalen, was

treibt auch die besonders hohen Hebesätze nicht zuletzt in den Kommunen im Stärkungspakt? Und das sind eben weder die fiktiven Hebesätze noch Dinge, die sich durch eine Steuerbremse einfangen ließen. Das ist schlicht und ergreifend der Konsolidierungsdruck, der Druck in den Stärkungspaktkommunen, die Haushaltssanierungspläne dicht zu bekommen, der gleiche Druck in den Haushaltssicherungskommunen, dort die Haushaltssicherungskonzepte auf Beine zu stellen, die stabil sind. Und wenn dann das Leistungsniveau der Kommune so weit heruntergefahren ist, wie es geht, dann bleiben eben letztlich zur möglichen Einnahmeverbesserung nur die Realsteuern, Grund- und Gewerbesteuer, sodass, wenn man an der Hebesatzsituation in NRW etwas verändern möchte – und das wäre sicherlich angezeigt, gerade im Bundesvergleich –, vor allem an dieser Frage der Finanzausstattung angesetzt werden müsste und nicht an Leitplanken – seien sie jetzt unten oder oben im Hebesatzspektrum.

Zu den Rückflüssen aus der kommunalen Mitfinanzierung am Stärkungspakt und dem von uns immer wieder kritisierten Vorwegabzug – jetzt auch im GFG –, die damit natürlich in Verbindung stehen, ist sicherlich festzuhalten, dass wir eine erhebliche Mitfinanzierung der Stärkungspaktleistungen haben, sowohl durch die Zahler der Solidarumlage als auch durch alle Schlüsselzuweisungsempfänger, somit auch durch die Empfänger der Stärkungspaktmittel selbst. Das heißt, die frei werdenden Mittel nach der dritten Stufe – die wir ja in der nächsten Runde noch näher besprechen werden – erwarten wir dann auch in der einen oder anderen Form wieder als kommunale Finanzmittel zur Verbesserung der Finanzausstattung – sofern man sich nicht jetzt schon entscheiden kann, den Vorwegabzug zu verringern oder ganz zu streichen.

Ich hoffe, ich habe die wesentlichen Punkte aufgegriffen; ansonsten bitte ich um Nachsicht.

Carl Georg Müller (Städte- und Gemeindebund NRW): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Vielen Dank, dass wir hier heute mündlich Stellung nehmen dürfen und zuvor auch schon schriftlich Stellung nehmen durften.

Ich möchte beginnen mit den Fragen zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs in Sachen GFG und zu dem daraus folgenden Einfrieren der Parameter im nächstjährigen GFG. Wir halten – das haben wir ja auch in unserer schriftlichen Stellungnahme deutlich gemacht – das für in Ordnung; wir tragen das Einfrieren zunächst mit, um uns in Ruhe anschauen zu können, was für Verwerfungen genau entstehen können, und diese dann von Finanzwissenschaftlern vernünftig ausanalysieren zu lassen, und wir würden uns dann gern auch, bevor wir jetzt konkrete Lösungsvorschläge unsererseits unterbreiten und den Gutachten vielleicht vorgreifen, erst mal die Gutachten selbst anschauen. Wir halten jedenfalls die zu begutachtenden Fragen für in Ordnung und tragen auch die Fragestellungen mit.

Teil des Gutachtenauftrags – das war die Frage vonseiten der CDU-Fraktion, wenn ich mich recht erinnere – sind nicht Absenkungen der fiktiven Hebesätze – der Gutachtenauftrag ist ja öffentlich; soviel mir bekannt ist, spielt das da keine Rolle –, sondern der Gutachtenauftrag beschränkt sich einerseits auf den Soziallastenansatz und andererseits auf die Verstetigung – oder die fehlende Verstetigung – der regressionsanalytischen Ergebnisse. Insofern wissen wir davon nichts. Uns sind im Übrigen – um bei

dem Thema zu bleiben – auch keine konkreten Überlegungen der Landesregierung bekannt, irgendwelche Grenzen steuerseitig einzuziehen. Wir haben das zwar auch der Presse entnommen, aber mehr auch nicht.

Wie gesagt, das Einfrieren der Hebesätze bzw. das Einfrieren der Parameter halten wir insoweit für in Ordnung. Was den Zeitrahmen angeht, haben wir aber auch sehr deutlich gemacht, dass das möglichst schnell passieren sollte und wir schon erwarten, dass das Ganze für das GFG 2018 möglicherweise schon greifen kann und von daher eine Umsetzung der Gutachtenergebnisse schon stattfinden kann. Das würden wir uns sehr wünschen, und wir stehen natürlich jederzeit auch zu Gesprächen zur Verfügung, um den Prozess möglichst zu beschleunigen.

Herr Dahm fragte bereits zu Beginn – die Frage kam danach noch mehrfach auf – nach einer möglichen Absenkung der fiktiven Hebesätze. Sie sprachen auch von einer Grundsteuerbremse – ich fasse das mal zusammen –, sozusagen für alle betroffenen Steuerarten. Wir halten grundsätzlich mal die Problembeschreibung einer Steuererhöhungsspirale für durchaus nicht ganz falsch; es gibt sicherlich Ansätze in der Praxis, dass das passiert. Andererseits halten wir aber auch den Lösungsvorschlag, die fiktiven Hebesätze sozusagen künstlich abzusenken und wegzugehen von einer Anknüpfung an die durchschnittlichen Hebesätze, für nicht zielführend, einfach deshalb – insbesondere, wenn man auf die bundesweiten fiktiven Hebesätze schauen möchte –, weil die Anknüpfung an den bundesweiten durchschnittlichen Hebesatz mit NRW eigentlich nichts zu tun hat, sondern es geht um eine Verteilung von Mitteln innerhalb von NRW, es geht auch um die interkommunale Verteilungsgerechtigkeit innerhalb von NRW, und da bringt uns, zumindest aus unserer Sicht, ein Blick auf die Bundesebene nichts.

Vor allem aber wird eine Absenkung der einheitlichen fiktiven Hebesätze aus unserer Sicht auch nicht dazu führen, dass die tatsächlichen Hebesätze sinken – weil das Geld benötigt wird; das Geld wird benötigt, um den Haushaltsausgleich auf kommunaler Ebene hinzubekommen. Insofern wird eine Absenkung nur diejenigen stärker unterstützen, die sich höhere Hebesätze leisten können, insbesondere im kreisfreien Raum, und auf der anderen Seite wird diese Absenkung dazu führen, dass diejenigen, die Hebesätze insgesamt oberhalb dieser fiktiven Hebesätze nehmen können, noch stärker ärmer gerechnet werden, und das ist sicherlich nicht der richtige Weg.

Unser Vorschlag ist stattdessen – wie wir dies auch seit Jahren deutlich machen –, gestaffelte fiktive Hebesätze, und zwar mit einer Staffelung nach Gemeindegrößenklassen, einzuführen. Dann hätte man ein wesentlich differenzierteres Bild und könnte die tatsächlichen Verhältnisse wesentlich realitätsnäher schon an dieser Stelle abgreifen. Insofern ist das aus unserer Sicht sinnvoller als eine wiederum pauschale und einheitliche Absenkung der einheitlichen Hebesätze.

Wenn Sie letztendlich zu dem Ergebnis kommen wollen, dass die tatsächlichen Hebesätze sinken, dann muss mehr Geld ins System, dann muss der Verbundsatz erhöht werden, und zwar – um die Frage auch direkt aufzugreifen – vielleicht nicht direkt, aber mittelfristig, sukzessive, aber möglichst schnell. Und wenn Sie eine konkrete Größenordnung wissen wollen, machen wir auch keinen Hehl daraus: die Größenordnung, die

es in den Achtzigerjahren schon einmal gab, nämlich die 28,5 %. – Das ist sicherlich keine Überraschung, aber es sei noch mal gesagt.

Zum Thema „Einwohnerveredelung und einheitliche, fiktive Hebesätze“: Zu den gestaffelten fiktiven Hebesätzen nach Gemeindegrößenklassen hatte ich gerade schon etwas gesagt. Zur Einwohnerveredelung – das ist natürlich auch ein Thema, das uns sehr am Herzen liegt – möchte ich gerne auch noch kurz Stellung nehmen: Wir halten die Einwohnerveredelung bekanntermaßen für falsch, eben deshalb, weil sie Kumulationseffekte, die in größeren Gebilden auftreten, Synergieeffekte, die auftreten, nicht berücksichtigt, sondern einheitlich unterstellt, dass bei größerer Einwohnerstärke auch der Aufwand steigt. Das ist nicht richtig; das glauben wir auch mit Zahlen belegen zu können, haben das in der Vergangenheit auch schon das eine oder andere Mal getan und ein Tableau in unsere Stellungnahmen integriert. Deshalb meinen wir, dass anders als auf der Steuerkraftseite auf der Einnahmeseite diese Einwohnerveredelung abgeschafft gehört.

Um die Frage aufzugreifen, die vonseiten der FDP-Fraktion kam und sozusagen auf die Definition des verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes abzielte: Ja, wir halten mit den nicht gestaffelten fiktiven Hebesätzen wesentlich ungleiche Sachverhalte für gleich behandelt, ja – wenn Sie so wollen, für gleichheitswidrig behandelt.

Zum Thema Soziallastenansatz möchte ich, wie gesagt, den Gutachten nicht vorgreifen. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, auf die Problembeschreibung des Verfassungsgerichtshofs NRW zu reagieren, die durchaus mit Vor- und Nachteilen verbunden sind, beispielsweise eine Verortung des Soziallastenansatzes auf Kreisebene – auch das wäre natürlich denkbar. Da möchten wir aber dem Gutachten, wie gesagt, nicht vorgreifen; auch das wäre durchaus mit Nachteilen verbunden, etwa für steuerstärkere Kommunen. Insofern lassen Sie uns da erst mal abwarten, was für Vorschläge auf den Tisch kommen, und die bewerten wir dann gerne auch en détail.

Die Fragen zum Stärkungspakt, die gestellt wurden, hielten sich ja in Grenzen; ich möchte trotzdem jetzt schon darauf antworten:

Wie eine dritte Stufe gestaltet werden sollte, um eine weitere Belastung der Kommunen zu vermeiden, darauf ist die Antwort, denke ich, relativ einfach: indem beim Stärkungspakt die dritte Stufe dann zumindest stärker als bisher aus Landesmitteln finanziert wird. Seit diesem Jahr haben wir eine Finanzierung durch Komplementärmittel, also durch die Mittel, die im Wesentlichen – auch da gibt es wieder einen Anteil des Landes, aber wenn wir jetzt nur mal die kommunalen Komplementärmittel nehmen – zu über 40 %, also fast zur Hälfte, von den Kommunen finanziert werden. Das ist ein sehr großer Umfang; das ist ein sehr großes Volumen, und das halten wir für viel zu hoch bemessen, insbesondere weil natürlich beispielsweise auch unter den Zahlern der Solidaritätsumlage von insgesamt 80 sich 21 selbst in der Haushaltssicherung befinden – das hatten wir auch geschrieben – und natürlich die GFG-Befrachtung gerade diejenigen wieder mit bestraft, die eigentlich vom Stärkungspakt profitieren sollen, nämlich die Stärkungspaktteilnehmer selber.

Zum Empfängerkreis kommen wir sicherlich gleich noch im zweiten Block; insofern möchte ich da jetzt mal einen Cut machen.

Zuletzt zur Integrationspauschale und zu der Frage, warum das an die Kommunen weitergeleitet werden soll: Wir sind der Meinung, dass Integration vor Ort passiert, in den Kommunen, und nicht oder nur mehr oder weniger abstrakt auf Landesebene. Sicherlich gibt es hier auch Integrationslasten, aber das Gros der Integrationsleistungen findet vor Ort statt. Und da ist es auch nicht mit einer verstärkten KdU-Beteiligung beispielsweise des Bundes getan. Das hilft zwar sicherlich weiter – ein Dach über dem Kopf ist existenziell, ist wichtig; da sind wir vollkommen d'accord –, aber mit Integration im eigentlichen Sinne hat das ja noch gar nichts zu tun. Integration beginnt bei Themen wie Sprachförderung, bei Themen wie kulturelle Einbindung. Das ist ein sehr komplexer Prozess der Vernetzung mit der bestehenden Gesellschaft, und insofern hilft eine KdU-Beteiligung da nicht weiter; wir brauchen weitere Mittel. Und da vermissen wir momentan noch eine Beteiligung in irgendeiner Form und sind deshalb der Meinung, dass zumindest diese Mittel der Integrationspauschale möglichst vollständig auf kommunaler Ebene landen sollen. – Ich hoffe, ich habe alle Fragen aufgegriffen und niemanden vergessen.

Dr. Kai Zentara (Landkreistag NRW): Im Namen des Landkreistags möchte ich mich auch für die Einladung und die Gelegenheit bedanken, hier heute noch mal ein paar Fragen zu beantworten. Wir haben ja versucht, mit unserer Stellungnahme dies schon umfassend aufzubereiten.

Ich möchte in Ergänzung der beiden Kollegen vorab noch mal die Einschätzung meinerseits wiedergeben, dass die beiden Urteile vom 10. Mai doch ein Weckruf sind, ein vielleicht auch letzter Warnschuss, bevor man seitens des Verfassungsgerichtshofs dann mal zu dem Ergebnis kommt, dass ein GFG für verfassungswidrig zu erklären ist. Das hätte natürlich drastische Folgen, die wir uns eigentlich alle nicht wünschen. Aber das sollte die Gesetzgeber, also Sie, vielleicht doch veranlassen, zu überlegen, ob bestimmte grundsätzliche Anmerkungen, die der Verfassungsgerichtshof gemacht hat und die wir hier auch durch Wortlautzitat noch mal wiedergegeben haben, nicht zu durchaus stärkeren Strukturveränderungen führen müssen und das nicht auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben werden sollte.

Es macht sicherlich Sinn, das ganze Verfahren finanzgutachterlich abzusichern; dass eine entsprechende Ausschreibung erfolgt ist – da war, glaube ich, am 20. September Frist für die Interessenten, sich zu bewerben –, ist zu begrüßen. Aber unserer Auffassung nach sollte auch im Hinblick auf den Ablauf politischer Prozesse dafür Sorge getragen werden, dass Koalitionsverhandlungen im Jahr 2017 die Ergebnisse dieses Gutachtens berücksichtigen können und dass man dann gegebenenfalls für ein aufzustellendes GFG 2018 auch zu Schlussfolgerungen kommt, die das GFG-System für die Zukunft verfassungsfest machen.

Ich verweise hier noch mal ausdrücklich auf die umfassende Zitierung eingangs unserer Stellungnahme, aber auch auf die klaren Worte des Verfassungsgerichtshofs, der nicht nur gesagt hat, dass die Verwerfungen im kreisangehörigen Raum existieren, sondern auch, dass diese auf dem bisherigen System der Teilschlüsselmassenbildung mit der Verortung des Soziallastenansatzes auf Gemeindeebene sowie der Mischfinanzierung der Kreise über eigene Schlüsselzuweisungen und eine pauschalierte

Kreisumlage beruhen. Das ist für das GFG 2012 als noch verfassungsgemäß erachtet worden, weil man damals über keine besseren Erkenntnisse verfügte. Die liegen aber nun mit dem FiFo-Gutachten schon seit einiger Zeit vor, wurden allerdings in dem letzten GFG nur teilweise umgesetzt – was wir immer massiv kritisiert haben und wobei wir auch der Auffassung sind, dass das Thema jetzt mal angepackt werden muss und insbesondere die Teilschlüsselmassenzuschneidung dringend überdacht werden müsste.

Da kann ich direkt an eine Frage anknüpfen, die in diesem Zusammenhang gestellt wurde, nämlich, wie viel Summen denn da so verschoben werden müssten. Das kommt natürlich auf eine Detailberechnung an und auf die Vorgehensweise, die Sie anlegen. Aber wenn man sich mal überlegt, wohin sich die Bedarfe entwickelt haben und ob sich die Teilschlüsselmassen den Bedarfen dieser Gebietskörperschaften angepasst haben, dann sind das schon erhebliche Verwerfungen, die ausgeglichen werden müssten, und das würde dann doch im Bereich von dreistelligen Millionensummen per anno anzusiedeln sein, wenn nicht sogar höher. – Vielleicht mag Herr Liebig das mit konkreteren Zahlen noch ergänzen; ich meine, aus dem Kopf sagen zu können, dass sich die Teilschlüsselmassen, die ja seit den Achtzigerjahren nicht mehr angepasst worden sind, zu den Bedarfen, die zu berechnen sind, im Bereich 10, 12 % verschoben haben; genauere Zahlen kann ich Ihnen gerne nachliefern. Und diese Verschiebung müsste ausgeglichen werden, um zumindest dem Ansatz des kommunalen Finanzverteilungssystems gerecht zu werden, dort Geld hinzubringen, wo es gebraucht wird, und bei den Gebietskörperschaften, die die entsprechenden Bedarfe haben, auch die entsprechende Ausstattung mit Finanzmitteln sicherzustellen.

Da sind verschiedene Reformüberlegungen denkbar, wie man das machen kann. Nur, jetzt sich darauf zurückzuziehen: „Das ist alles nicht überarbeitungsbedürftig; wir müssen uns nur Teilaspekte angucken, und das ist eigentlich auch nur eine Teilbegutachtung, die jetzt erfolgen soll“, so, wie das beim Statement des Städtetags vorhin anklang, ist aus unserer Sicht zu kurz gesprungen und bringt die Gefahr mit sich, dass ein GFG 2018 vielleicht – 2017 ist ja die Reproduktion von 2016 – erneut verfassungsgerichtlich überprüft wird. Und ob die Richter dann bereit sind, auch vor dem Hintergrund der bisherigen Rechtsprechungsentwicklung, zu sagen: „Das ist alles weiterhin okay“, da setze ich mal ein großes Fragezeichen.

Jetzt gehe ich, wenn Sie gestatten, noch mal auf ein paar Einzelpunkte ein, die angesprochen worden sind – das Thema Stärkungspakt möchte ich ausklammern, weil wir uns da als Verband nur indirekt betroffen fühlen; dazu können vielleicht die Kollegen gleich noch mehr sagen, wenn sie gemäß dem Ablaufplan dazu befragt werden.

Die Fragen zum Thema Steuererhöhungsspirale, fiktive Hebesätze und die Statements von Herrn Minister Duin aus dieser Woche, die Frau Scharrenbach aufgebracht hatte, sind natürlich bemerkenswert vor dem Hintergrund der bisherigen Äußerungen der Landesregierung zu diesem Thema; allerdings wissen wir auch in keiner Weise, was das dann konkret bedeuten sollte. Aber dass auch die Hebesatzsystematik insgesamt und die Folgewirkung auf das GFG ein Problem darstellen und Teil der Ungerechtigkeiten sind, die wir zu verzeichnen haben, liegt, glaube ich, auf der Hand. Also, auch das Thema müsste angepackt werden.

Zu dem Thema Einfrieren, der Frage von Herrn Krüger, habe ich vorhin bereits einiges ausgeführt, ebenso auch zu den Fragen von Herrn Höne, was die Schlussfolgerungen aus dem Urteil hinsichtlich Ungleichbehandlung usw. betrifft.

Nun komme ich zu den Fragen von Herrn Sommer. Was den Verbundsatz angeht, habe ich bzw. Herr Müller auch schon Ausführungen gemacht: Dieser sollte auf das einmal für angemessen erachtete Niveau – jedenfalls bis Ende der Siebzigerjahre für angemessen erachtete Niveau – wieder angehoben werden, und zwar auch nicht erst übermorgen.

Ein Thema, das Herr Sommer auch noch aufgeworfen hatte, waren die Integrationspauschalen. Da habe ich gestern in Vertretung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in der allgemeinen Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses Ausführungen gemacht, die auf derselben Linie liegen wie die von Herrn Müller: Integrationskosten entstehen unserer Meinung nach vor allem auf der kommunalen Ebene. Es ist nicht zu bestreiten, dass auch das Land Integrationskosten hat, aber wenn man sich überlegt, was da alles auch nach dem Wunsch dieses Hauses zu leisten sein wird, ist eine zusätzliche Finanzierung aus dem Landeshaushalt, wenn das Ganze Erfolg haben soll – und das ist ja auch ein Votum dieses Hauses – unvermeidbar. Ob man dann die Mittel nimmt, die der Bund gemäß der Vereinbarung der Ministerpräsidenten und Ministerpräsidentinnen vom 7. Juli 2016 mit der Bundeskanzlerin zur Verfügung stellt, verwendet oder ob das Land eigene zusätzliche Mittel mobilisiert, ist dann letzten Endes egal. Aber dass auf kommunaler Ebene weitere Kosten in beträchtlichem Ausmaß entstehen, die mit der bisherigen Finanzlage der Kommunen so nicht refinanzierbar sind, ist eine klare Sache. Deswegen muss uns da unter die Arme gegriffen werden.

Vielleicht noch eine Zahl zu dem Thema: Der Landkreistag hat eine Erhebung durchgeführt und festgestellt, dass im letzten Jahr – also vom Beginn des großen Flüchtlingszustroms September/Oktober 2015 bis heute – allein in den Kreisverwaltungen – und das ist ja ein eher kleiner Ausschnitt, wenn man sich das Gesamtpersonal der Kommunen anguckt – 700 neue Stellen geschaffen worden sind. Das betrifft vor allem die Bereiche Ausländerbehörden, aber auch Jugend- und Sozialämter, Jobcenter usw. Das wären, wenn man im Gesetzgebungsverfahren wäre, klare Konnexitätstatbestände, die aber hier durch das Recht nicht gedeckt sind; gleichwohl entstehen diese Aufwände. Auch insofern gibt es beträchtliche Finanzierungsprobleme für uns, wo, wenn wir uns das Thema Gemeindefinanzen vor Augen führen, das Land die Kommunen nicht alleine lassen sollte.

Damit möchte ich es jetzt belassen und bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender Stefan Kämmerling: Vielen Dank. – Jetzt wäre in der Reihenfolge Herr Liebig dran. – Ich habe keine Frage für Sie notiert; es sei denn, Sie sehen das anders. Dann erteile ich Ihnen gern das Wort. – Bitte, Herr Liebig.

Reinhard Liebig (Landschaftsverband Westfalen-Lippe): Schönen Dank, Herr Vorsitzender. – Meine Damen und Herren, ich würde mich auch beschränken auf den Hinweis zum Thema „Gemeindefinanzierung und Bundesbeteiligung“: Weil wir da auch

Betroffene sind – keine Begünstigten; so fühlen wir uns leider nicht mehr –, darf ich daran erinnern, dass in einer konzertierten Aktion der kommunalen Spitzenverbände und der beiden Landschaftsverbände, aber mit prominenter Unterstützung auch des Landes Nordrhein-Westfalen, es im Jahr 2013 gelungen ist, in den Koalitionsvertrag der Großen Koalition in Berlin die Worte hineinzubekommen: Wir werden die Kommunen bei der Eingliederungshilfe um 5 Milliarden € entlasten.

Die 5 Milliarden kommen; das wissen wir jetzt seit dem Sommer, aber leider ist der Bezug zu der Eingliederungshilfe, zu der am dynamischsten steigenden Sozialhilfeart, verloren gegangen. Und das ist für uns, die beiden Landschaftsverbände, sehr traurig, weil die Bundesentlastung weitestgehend an unserem Briefkasten, an unserem Haushalt vorbeigeht. Ich begrüße es, dass die Kommunen auch in Nordrhein-Westfalen erheblich dadurch entlastet werden, aber wir bedauern – ich glaube, alle gleichzeitig –, dass diese 5 Milliarden € Bundesentlastung entkoppelt worden sind von der Eingliederungshilfe und damit nicht mehr einer Dynamisierung, einer kontinuierlichen Steigerung der Bundesbeteiligung unterliegen und uns diese Bundesbeteiligung deshalb nur bei den Kommunalfinzen eine ganz, ganz kurze Atempause bringen wird.

Ich garantiere Ihnen, dass in ein oder zwei Jahren hier an dieser Stelle wieder darüber diskutiert wird, dass die steigenden Kosten der Eingliederungshilfe zum Sprengsatz der Kommunalhaushalte nicht nur in Nordrhein-Westfalen werden.

Das Bundesteilhabegesetz, das noch bis zum Ende des Jahres in Berlin verabschiedet werden soll, bringt keine weiteren Entlastungen für uns. Die beiden Landschaftsverbände haben da ein Bundesteilhabegeld, eine Art Grundrente und Nachteilsausgleich für behinderte Menschen gefordert. Das wird nicht kommen; es ist nicht mal gelungen, die Benachteiligung der behinderten Menschen im Rahmen der Pflegeversicherung durch Abschaffung des § 43 a SGB XI aufzuheben. Das ist der Paragraph, der regelt, dass behinderte Menschen in stationären Einrichtungen nur 266 € an Pflegeleistungen bekommen, obwohl sie eine Pflegestufe haben, während Menschen, die nicht behindert sind und nicht in stationären Einrichtungen leben, bis zu 1.200, 1.500 € von der Pflegeversicherung bekommen.

Sie sehen daran, wie enttäuschend für uns als Landschaftsverbände die Situation im Moment ist, und ich hoffe, dass wir das Thema Eingliederungshilfe hier in Nordrhein-Westfalen so weiter voranbringen, dass es in den Köpfen bleibt und dass damit auch die Kommunen in Nordrhein-Westfalen nicht auf Dauer alleine gelassen werden.

Vorsitzender Stefan Kämmerling: Vielen Dank, Herr Liebig. – Zurück zum Gemeindefinanzierungsgesetz; Herr Tsalastras; bitte schön.

Apostolos Tsalastras (Erster Beigeordneter der Stadt Oberhausen): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. – Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich bin ja hauptsächlich gefragt worden zum Thema der Grundsteuerbremse, der Senkung der fiktiven Hebesätze und bzw. oder des Einfrierens Selbiger.

Grundsätzlich kann man hier sagen, dass die Grundsteuer die einzige bedeutende, verlässliche und selbst beeinflussbare Steuer der Kommunen ist. Sie selber wissen,

wie schwierig die Gewerbesteuereinnahmen im Voraus zu berechnen, geschweige denn über einen längeren Zeitraum zu kalkulieren sind. Als Kämmerer der Stadt mit dem höchsten Gewerbesteuerhebesatz kann ich ein Lied davon singen. Die Konkurrenz an dieser Stelle, die Möglichkeiten der Unternehmen, auszuweichen, ist um ein Wesentliches höher bzw. ist bei der Grundsteuer eben nicht gegeben.

Das bedeutet aber für die Kommunen im Stärkungspakt, dass sie, die ja nur zwei Möglichkeiten haben, den Stärkungspakt einzuhalten, nämlich, den Aufwand zu reduzieren und die Erträge zu erhöhen, bei den Erträgen verlässlich nur die Grundsteuer haben, um den Haushaltsausgleich hinzubekommen. Den Aufwand reduziert haben wir ja durch massive Sparpakete der Vergangenheit und auch im Rahmen des Stärkungspakt, sodass an der Stelle nicht mehr viel zu heben und zu holen ist.

Das heißt, würde man da jetzt die fiktiven Hebesätze einfrieren bei gleichzeitiger Anhebung im Rahmen des Stärkungspakts in Nordrhein-Westfalen, insbesondere in den Regionen, wo der Stärkungspakt umgesetzt wird, erhielten wir keine realistische Abbildung der Steuerkraft mehr – wenn wir den fiktiven Hebesatz noch senken, dann umso weniger. Dadurch, insbesondere beim Senken des fiktiven Hebesatzes, bekommen wir natürlich noch mal eine krasse Umverteilung im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes, was wir an der Stelle so nicht tolerieren können.

Wenn man jetzt hingeht und eine Fixierung festsetzt, ein Einfrieren, dann kann man das für einen kurzen Zeitraum machen. Uns tut dies nicht nur bei den fiktiven Hebesätzen weh, sondern natürlich auch und insbesondere bei der Gewichtung der Haupt- und Nebenansätze. Wenn insbesondere im letzten und im laufenden Jahr die Sozialausgaben sich massiv verändern – und ich glaube, es ist jedem bewusst, dass das im Rahmen der Flüchtlingskosten und der Kosten, die darum herum noch entstanden sind, auch passiert –, dann weiß ich nicht, wie lange man ein solches Einfrieren rechtfertigen kann, weil dadurch natürlich die Abbildung der Realität und damit eine vernünftige Regressionsanalyse zumindest nach meiner Auffassung – ich bin ja kein Experte – gar nicht mehr möglich ist. Das heißt, man müsste irgendwann mal schnell wieder in dieses normale System zurückfinden.

Womit ich jetzt als Kommune des kreisfreien Raumes ein Problem habe, ist, wenn jetzt eine solche Verzerrung der Realität und damit natürlich auch Veränderungen im GFG deshalb stattfinden, weil es ein Problem bei der Verteilung im kreisangehörigen Raum gibt. Ich glaube, an der Stelle müsste man dies im kreisangehörigen Raum auch lösen, ohne dass man das Gesamtsystem infrage stellt; das hielte ich für extrem problematisch.

Der weitere Punkt, der angesprochen war, ist das Thema der Leitplanken für Hebesätze, insbesondere der Grundsteuer, aber auch der Gewerbesteuer, bzw. einer Bremse, die man einführt, um die weitere Entwicklung der Hebesätze aufzuhalten. Ich würde mit einer solchen Entwicklung sehr gut leben können, wenn die Finanzausstattung der Kommunen so wäre, dass wir solche Leitplanken einhalten können, ohne das Selbstbestimmungsrecht der Kommunen und die kommunale Selbstverwaltung aufzugeben. Ich glaube, es ist an der Stelle unabdingbar, dass wir uns massiv über die Finanzausstattung unterhalten, um eine Entwicklung, wie wir sie im Augenblick haben, eine Steuerspirale, zu verhindern.

Um die Finanzausstattung zu verbessern, ist es sicherlich richtig, dass es auch darum geht, weitere Mittel in die Kommunen zu geben. Aber ich glaube, insbesondere muss man die Diskussion umdrehen; es geht weniger darum, finanzielle Mittel in die Kommunen zu geben, als um die Beteiligung an den sozialen Kosten, die insbesondere durch Bundesgesetzgebung, aber auch durch Landesgesetzgebung an der einen oder anderen Stelle – insbesondere ist es aber die Bundesgesetzgebung – bei uns aufschlagen und mittlerweile einen enormen Anteil an unseren Haushalten ausmachen, der stetig steigt. Da sind die Leistungen für Eingliederung nur ein Bereich; da sind die Kosten der Unterkunft; da ist die Jugendhilfe; da sind massive Entwicklungen, die kaum noch aufzuhalten und aufzufangen sind. Und da habe ich sehr viel Sympathie für die Forderung, dass der Bund einen dynamischen Anteil – 50 % ist in der Diskussion; damit könnte ich sehr gut leben; ich könnte auch mit einer noch höheren Prozentzahl sehr gut leben – an den Kosten übernimmt, die er schließlich auch entsprechend in der Sozialgesetzgebung festlegt.

Was ich insbesondere sehr schwierig finde, ist, wenn eine Entlastung der Kommunen dann über Steuergesetzgebung oder Verteilung von Gemeindeanteilen stattfindet, die eher diejenigen Kommunen entlasten bzw. unterstützen, die ohnehin schon wirtschaftlich stärker sind, als wir das hier im Ruhrgebiet, aber auch in anderen Regionen des Landes sind. Also an der Stelle: So, wie die 5 Milliarden € verteilt worden sind, ist das keine besondere Hilfe, um die Schere zwischen ärmeren und reicheren Städten zu schließen, sondern hier müsste man wirklich über die Sozialkosten gehen. Wenn das ausreichend gewährleistet ist, kann man sicherlich auch darüber nachdenken, wie man mit den Hebesätzen umgeht. – So weit zu den Fragen, die an mich gestellt worden sind. Vielen Dank.

Niklas Langguth (Kanzlei Grooterhorst & Partner): Ich bin vor allem erst mal gefragt worden, warum ich die Konstellation der dynamischen Anknüpfung der fiktiven Hebesätze für verfassungswidrig halte. Das hat im Wesentlichen drei Gründe:

Der erste Grund ist die Thematik der Gesetzgebungskompetenz. Man muss hier unterscheiden zwischen dem Thema des Hebesatzrechts der Gemeinde, also des grundsätzlichen Rechts der Gemeinden, die Hebesätze selbst zu bestimmen, und der Thematik des GFG, also des kommunalen Finanzausgleichs.

Beim kommunalen Finanzausgleich haben die fiktiven Hebesätze die Rolle, dass man die Vergleichbarkeit der Steuerkraft der Gemeinden herstellen möchte. Das ist sozusagen der Kern der Gesetzgebungskompetenz in diesem Problemfeld. Bei dem Hebesatzrecht liegt demgegenüber aber die Gesetzgebungskompetenz beim Bund – also konkurrierende Gesetzgebungskompetenz –, und der Bund hat diese konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ausgeübt, nämlich zum Beispiel mit dem Gewerbesteuer-gesetz und dem Grundsteuergesetz.

Hier ist eben immer von Leitplanken gesprochen worden. Eine solche Leitplanke gibt es, nämlich den Mindesthebesatz für Gewerbesteuer im Gewerbesteuer-gesetz des Bundes. Das heißt, so eine Leitplanke kann das Land nicht mehr einführen, und zwar – das ist meine Meinung – auch nicht über den Umweg dynamischer Anknüpfung im

Gemeindefinanzierungsgesetz, weil man dann nämlich das Gemeindefinanzierungsgesetz über dortige Gesetzgebungskompetenz – kommunaler Finanzausgleich – ausweitet in das Hebesatzrecht der Gemeinden hinein. Man führt also faktisch einen Mindeststeuersatz ein, der eigentlich der Bundesgesetzgebung vorbehalten ist. – Das ist das eine Problem.

Das andere Problem ist das Recht der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung. Das ist ein verfassungsmäßiges Recht, das erst mal unbedingt gewährleistet werden muss. Hier ist ja bestritten worden, dass die fiktiven Hebesätze Auswirkungen auf diese Steuerspirale und auf die tatsächlichen Hebesätze haben. Das sehe ich nicht so. Wenn wir ein Beispiel bilden von einer Gemeinde, die in zwei verschiedenen Jahren grundsätzlich gleiche Einnahmen und gleiche Ausgaben hat, dann stellt sich die Lage bei steigenden fiktiven Hebesätzen so dar, dass die Gemeinde gezwungen ist, um die gleichen Einnahmen auch über die Schlüsselzuweisungen zu bekommen, zwischenzeitlich die Steuern zu erhöhen, obwohl die Einnahme- und Ausgabenlage in beiden Jahren die gleiche ist.

Das heißt, ich habe keinen Unterschied bei den Einnahmen durch die Steuern, aber weil die Schlüsselzuweisungen geringer werden über die Erhöhung der fiktiven Hebesätze, muss ich als Gemeinde die Steuern erhöhen, um beim Status quo zu bleiben.

Wenn wir nun diese Konstellation vergleichen mit der Thematik der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen, dann haben wir da das Problem, dass die Gemeinden praktisch gezwungen sind, die Steuern zu erhöhen, um angemessene Finanzmittel zu bekommen. Und das halte ich nicht für verfassungsgemäß. Das Land muss den Anspruch auf angemessene Finanzausstattung der Gemeinden unbedingt gewährleisten und nicht an die Bedingung von Steuererhöhungen knüpfen.

Der dritte und letzte Punkt ist: Wenn man nicht folgen wollte bei der Thematik der Gesetzgebungskompetenz – die ja zugegebenermaßen sperrig ist –, dann würde ich auch einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Hebesatzrecht der Gemeinden sehen. Denn diese dynamische Anknüpfung mit der daraus folgenden Steuerspirale so, wie sie beschrieben worden ist, unter anderem in dem FiFo-Gutachten, führt ja zu einem sehr massiven Eingriff in das Hebesatzrecht der Gemeinden, weil diese gezwungen sind, ständig die Steuern zu erhöhen – jedenfalls viele Gemeinden; das gilt natürlich nicht für alle.

Um die Funktionalität im GFG auf der anderen Seite zu gewährleisten, würde es ausreichen, ein System zu finden – da ist vieles vorgeschlagen worden, unter anderem im FiFo-Gutachten, aber auch an anderer Stelle –, das eine Vergleichbarkeit der Steuerkraft der Gemeinden gewährleistet, ohne zu einer ständigen Steuererhöhung zu führen. Und daraus folgere ich, dass dieser massive Eingriff in das Hebesatzrecht, den wir hier haben, unverhältnismäßig ist, weil es eine andere Möglichkeit gäbe, dieses Hebesatzrecht nicht in dieser Weise anzugreifen.

Dann ist die Frage gestellt worden: Was ist mit dem Einfrieren der fiktiven Hebesätze, und welche Rolle spielt die Höhe der Hebesätze in dieser ganzen Konstellation? – Nun, das Einfrieren ist eine gewisse Pause, die hier eintritt; die ändert aber nichts an dem tatsächlichen Trend. Denn die Gemeinden stellen sich ja jetzt auch schon wieder

darauf ein, dass im nächsten GFG wieder eine Erhöhung stattfindet. Das heißt, die Steuerspirale ist vielleicht ein wenig ausgesetzt, aber nicht aufgehalten. – Das ist das eine.

Das andere ist die Höhe. Bei der Höhe ist es so, dass natürlich eine Rolle spielt, dass Nordrhein-Westfalen inzwischen bei den Durchschnittshebesätzen deutlich über dem Bundesdurchschnitt angekommen ist. Warum spielt das eine Rolle? Einfach deshalb, weil den Gemeinden über ihr Hebesatzrecht ja normalerweise die Möglichkeit gegeben sein soll, am Standortwettbewerb der Gemeinden teilzunehmen, und das natürlich bundesweit und nicht nur innerhalb von NRW. Und wenn man natürlich schon bei den Durchschnittshebesätzen im hiesigen Raum über dem Bundesdurchschnitt liegt, hat man schlechte Möglichkeiten als Schlüsselzuweisungsempfänger, seine Steuern entsprechend so anzupassen, dass man attraktiv ist im interkommunalen Wettbewerb bundesweit.

Grundsätzlich lässt sich aber sagen, dass eine solche Steuererhöhungsspirale durchaus auch schon bei geringeren dynamischen Anknüpfungen eintreten kann – nicht muss, aber kann; das Risiko ist etwas geringer.

Dann ist noch gefragt worden nach dem Einfrieren des Soziallastensatzes und der Ankündigung einer näheren Begutachtung in dem Themenbereich des Soziallastensatzes, und zwar mit der Fragestellung, ob das ausreichend ist, um dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 10. Mai 2016 zu begegnen. Ich halte das nicht für ausreichend, und zwar aus folgendem Grund:

Das Urteil ist ergangen über das GFG 2012. Der Verfassungsgerichtshof hat auf mehreren Seiten sehr deutlich ausgeführt, dass die jetzige Regelung eigentlich verfassungswidrig ist, und hat das GFG 2012 nur noch deshalb bestätigt, weil er gesagt hat, dass damals – wohlgemerkt: damals – der Gesetzgeber nicht über die entsprechenden Informationen verfügte, um das Gesetz besser zu erlassen. Das sieht jetzt wohl schon seit Jahren anders aus; denn das Gericht bezieht sich da unter anderem auf das FiFo-Gutachten, das ja auch bereits seit dem Jahr 2013 vorliegt, sodass wir hier die Problematik haben, dass wir damit rechnen müssen, dass der Verfassungsgerichtshof vielleicht schon für das GFG 2014 oder 2015, wenn die beklagt werden, die Verfassungswidrigkeit annehmen wird. Das heißt, das jetzige Einfrieren und Gutachten erstatten lassen wird Ihnen wahrscheinlich vor dem Verfassungsgerichtshof an dieser Stelle nicht helfen.

Warum ist das so wichtig? Diesen Exkurs darf ich noch kurz machen: Es gibt Gemeinden in NRW, die Jahr für Jahr die Kreisumlage beklagen, anfechten. Und das sind gar nicht wenige. Diese Gemeinden haben sehr standardmäßig immer auch schon diesen Einwand gebracht. Das heißt, in dem Moment, wo der Verfassungsgerichtshof eines dieser GFG für verfassungswidrig erklärt, sind auch die darauf basierenden Kreisumlagen möglicherweise nicht zu retten und nicht zu halten. Und das führt natürlich zu ganz wilden Umverteilungseffekten, weil die Gemeinden, die geklagt haben, dann diejenigen sind, die Geld zurückbekommen, was der Landkreis im Endeffekt gar nicht hat und dann über eine neue Umlage wieder neu einbringen muss. Das heißt, es gibt dann sehr problematische Effekte auf der Kreisebene.

Ich hoffe, ich habe keine Frage vergessen; falls doch, bitte ich um Nachricht. Ansonsten danke ich für das Wort.

Vorsitzender Stefan Kämmerling: Ich danke auch, Herr Langguth. – Der Reihenfolge nach wäre jetzt Herr Fritz dran. – Ich habe für Sie keine Frage notiert, aber Sie signalisieren, dass Sie auch das Wort wünschen. Bitte schön.

Paul-Georg Fritz (Kämmerer der Stadt Wesel): Ich fühle mich doch in Bezug auf die Steuererhöhungsspirale und die entsprechenden Nachfragen angesprochen und würde dazu gerne auch ganz kurz ausführen.

Wenn ich hier als Kämmerer einer Kommune in Nordrhein-Westfalen – ich bin Kämmerer der Stadt Wesel – und damit als Mitglied eines Verwaltungsvorstands in Nordrhein-Westfalen sitze, dann bin ich in erster Linie zielgeleitet. Das heißt, mir geht es darum, dass wir für unsere Bürgerinnen und Bürger in unserer Kommune gute Leistungen erbringen.

Gestern Abend gab es eine Diskussionsrunde auf WDR 2 zum Thema „Ungleiche Bedingungen bei der offenen Ganztagsbetreuung von Kindern“. Mir ist, als ich das im Auto gehört habe, durch den Kopf gegangen, dass wir da auch noch sehr viel zu tun hätten, uns das aber nicht leisten können. Eine gute, qualitative Ogata-Betreuung kostet eben Geld, und dieses Geld können wir leider so nicht zur Verfügung stellen. Mir geht es aber darum, dass wir ausreichende Finanzmittel haben, um unsere Leistungen, die wir erbringen müssen, erbringen wollen, qualitativ gut zu erfüllen.

Wenn ich das GFG 2017 durchgehe, ist mir durchaus bewusst, dass auch das Land nur begrenzte Finanzressourcen zur Verfügung hat, dass auch das Land diese Mittel in dem Umfang unter Umständen nicht zur Verfügung stellen kann. Gerade dann geht es mir aber darum, dass geschaut wird: Wo muss das Geld in erster Linie hinfließen – dieses wenige Geld, das im Grunde genommen nicht ausreicht? – An dieser Stelle würde ich mich übrigens dem Städte- und Gemeindebund anschließen mit seiner Forderung, dass die Finanzmittel, die über das GFG ausgeschüttet werden natürlich vermehrt werden müssten. Aber ich habe auch Verständnis dafür, wenn das Land das nicht in dem Umfang leisten kann. Außerdem gehe ich vollkommen d'accord mit den Ausführungen von Herrn Tsalas, meinem Kollegen, dass der Bund sich wesentlich stärker an den Soziallasten beteiligen müsste.

Aber jetzt zurück zur Steuererhöhungsspirale: Wenn ich solche Vorschläge höre, dass die fiktiven Hebesätze gesenkt werden sollten, dann frage ich als Kämmerer – anders, als das vielleicht der Jurist tut – in erster Linie nach dem, was dann hinten herauskommt. Was bedeutet das für unsere Kommune und für alle anderen Kommunen in Nordrhein-Westfalen? Aus meiner Sicht als Kämmerer bedeutet das, dass wohl eher die strukturschwachen Kommunen, die Kommunen mit den hohen Soziallasten geschwächt werden. Es kann aber aus meiner Sicht nicht Sinn des GFG sein, da, wo das Geld am dringendsten gebraucht wird, weniger Geld hinzugeben, sondern wir müssen im Gegenteil dazu kommen, dort mehr Geld hinzugeben.

Als Kämmerer einer kreisangehörigen Kommune sehe ich durchaus, anders als unser Verfassungsgerichtshof, dass auch im kreisangehörigen Raum Soziallasten gravierend auf einen Kommunalhaushalt wirken. Wir haben nicht nur die Kosten der Unterkunft zu betrachten, sondern als Stadt Wesel – deren Kämmerer ich ja bin –, deren soziale Struktur relativ nachteilig ist – ich glaube, am nachteiligsten im Kreis Wesel –, müssen wir aus unserem Stadthaushalt etwa eine Drogenberatung zur Verfügung stellen und diese mitfinanzieren, auch eine Verbraucherberatung ist bei der Sozialstruktur dringend notwendig – da leisten wir nicht unerhebliche Finanzmittel –, aber wir müssen auch unsere Stadtwacht – gerade, wenn ich an Arztpraxen denke, die Substitutionsmittel ausreichen, und Ähnliches denke – einsetzen, um dem Bürger ein subjektives Sicherheitsgefühl zu vermitteln. Anders als der Verfassungsgerichtshof halte ich also den Status quo in Bezug auf den Soziallastenansatz für vollkommen richtig.

Vor dem Hintergrund meiner Ausführungen würde ich also auch dafür plädieren, den fiktiven Hebesatz so zu belassen, wie er derzeit im GFG ausgestaltet ist. – Danke.

Vorsitzender Stefan Kämmerling: Vielen Dank, Herr Fritz. – Damit sind in der ersten Runde die Fragen beantwortet worden. Mit Block 1 sind wir aber noch nicht fertig; denn mir liegen zwei weitere Wortmeldungen vor. – Das Wort hat zunächst der Kollege Hübner, bitte schön.

Michael Hübner (SPD): Die eine oder andere Bemerkung seitens der kommunalen Spitzenverbände hat mich doch dazu verleitet, etwas in Frageform zu formulieren:

Herr Tsalastras und Herr Müller, Sie haben gerade über die Ausfinanzierung der Integrationspläne im Zusammenhang mit dem GFG gesprochen – was mich ein bisschen verwundert hat. Dabei wurde auch der Integrationsplan des Landes angesprochen, der in diesem Jahr komplett ausfinanziert worden ist und natürlich auch zu großen Teilen den Kommunen hilft, die Integration vor Ort zu leisten.

Sie haben es zu Recht gerade angesprochen: 473 Millionen € stellt der Bund jetzt noch mal zur Verfügung; da gibt es ja offensichtlich Hinweise zwischen den Ministerien und dem Bund, dass nicht ganz klar sei, ob damit eine kommunale Dimension gemeint ist oder ob das eine Landesdimension ist. Und darüber unterhalten wir uns definitiv.

Aber aus meiner Sicht wäre es wichtig, zu wissen, inwieweit Sie überhaupt, generell, die Kostenbeteiligung des Bundes, die ja aktuell noch bei weit unter 20 % liegt, für ausreichend und auskömmlich für die Integrationsbemühungen bei uns in den Städten, vor Ort beurteilen. Wie Sie wissen, haben wir ja in diesem Jahr einen Gesamtansatz von 4,5 Milliarden € im Landeshaushalt zur Verfügung gestellt, wovon der Bund – weil ich das Argument von Ihnen jetzt ein bisschen schwach fand, da müssten einfach mal die 473 Millionen € weitergegeben werden – nur rund 1 Milliarde € quasi übernimmt und wir sozusagen 3,5 Milliarden € drauflegen, um den Kommunen die Integration zu ermöglichen. Dazu hätte ich gerne noch mal eine Einschätzung von Ihnen.

Ich habe auch den MPK-Beschluss, den Sie zitiert haben, nicht so verstanden, dass es keine Hilfen für die Kommunen geben sollte, sondern es gibt Hilfen für die Kommunen, und die sind auch schon ausgezahlt.

Herr Liebig, bei der Eingliederungshilfe haben Sie mich völlig auf Ihrer Seite. Ich wundere mich manchmal auch, wie die Kommunen – Sie vertreten ja auch einen kommunalen Spitzenverband – leichtfertig die Eingliederungshilfe in der aktuellen Situation als Kostenblock aufgegeben haben. Das gilt dann natürlich auch auf der Habenseite, weil man ja gesagt hat: Wir können uns viel schneller über die Kosten der Unterkunft orientieren. – Auch Sie werden ja wissen, dass das nicht eine Einbahnstraße von Bundespolitikern ist, die gesagt haben: „Na ja, wir wissen es besser“, sondern da gab es auch eine große Anzahl von Kommunalvertretern, die gesagt haben: Die Eingliederungshilfe ist gar nicht so attraktiv, weil da ganz viel zu diskutieren ist, unabhängig von dem im Jahr 2013 geschlossenen Koalitionsvertrag. Und da ist es wahrscheinlich einfacher, über die KdU-Situation zu diskutieren.

An Sie und an Herrn Tsalastras aber jetzt ganz konkret die Frage, wie Sie denn die Auffassung des Bundesfinanzministeriums nach der Ministerpräsidentenkonferenz einschätzen, wonach es eine deutliche Absenkung der Kosten der Unterkunftsübernahme für die Kommunen und einen deutlichen Aufwuchs verstärkt über die Umsatzsteuer gibt. Mich würde interessieren, welche Situation das dann bei Ihnen im Haushalt des LWL bzw. des LVR entsprechend auslöst. Denn wir diskutieren ja teilweise auch über Sonderumlagen, und zwar vor dem Hintergrund, inwieweit da Soziallasten verschoben werden. Und daher würde mich das natürlich auch aus Sicht von Apostolos Tsalastras aus Oberhausen sehr interessieren, weil er ja zu Recht gerade herausgearbeitet hat, dass die Soziallasten eigentlich die treibende Kraft für die kommunale Finanzsituation sind.

Eine letzte Frage – da kann sich jeder zu einer Antwort berufen fühlen –, weil ich hier gerade die Leitplankendiskussion auch etwas amüsiert zur Kenntnis genommen habe: Zum einen ist es natürlich richtig, was Herr Langguth dargestellt hat, dass es eine Leitplanke in der Gewerbesteuer nach unten gibt, nämlich 200, bundesgesetzlich festgesetzt. Nichtsdestotrotz wollen wir hier nicht darüber diskutieren, dass die Gewerbesteuer und die Grundsteuer weiterhin eine kommunale Steuer sind, für die Sie die kommunale Steuerautonomie haben, die sich aus Artikel 28 Grundgesetz natürlich entsprechend ableitet.

Dazu hätte ich gern noch mal eine Einschätzung von Ihnen, wie weit denn solche Leitplanken genau das verhindern würden. – Diese Frage richtet sich auch an Herrn Holler. – Des Weiteren bitte ich um eine Einschätzung dazu, welche Wirkungen denn eine obere Leitplanke, die ja schon mal hier gefordert worden ist – wir haben hierzu auch schon mal eine Anhörung gemacht –, für den Landes- bzw. den Bundeshaushalt entsprechend verursachen würden – weshalb die Leitplankendiskussion dann etwas schwieriger werden würde. Da würde mich eine Einschätzung von Herrn Holler interessieren; denn ich meine, dass er an der Anhörung teilgenommen hatte, wo eine Obergrenzendiskussion schon mal eine Rolle gespielt hat. – Herr Holler, Sie haben nach meiner Erinnerung damals gesagt, dass das natürlich dann voll dem Land sozusagen in Rechnung gestellt wird, wenn die Stadt nur noch 600 Hebesatzpunkte in der Grundsteuer nehmen dürfte, wenn wir versuchen würden, das darzustellen – wobei allerdings nach der Föderalismuskommission sowieso völlig fraglich ist, ob wir hierzu überhaupt in irgendeiner Art und Weise die Gesetzgebungskompetenz hätten.

Ina Scharrenbach (CDU): Wie gewohnt, vonseiten der CDU Fragen an die Sachverständigen: Die erste Frage bezieht sich auf die Ausführungen von Herrn Langguth zur Verfassungswidrigkeit des dynamischen Prozesses bei der Bestimmung der fiktiven Hebesätze. Würden Sie den Kommunen empfehlen, ihre Rechte gerichtlich durchsetzen zu lassen?

Eine Frage, die sich anschließt an die Kommentierung des Kollegen Hübner, und zwar in Richtung kommunale Spitzenverbände: Die CDU/CSU/SPD-geführte Bundesregierung hat ja nun eine Integrationspauschale auf den Weg gebracht. Alleine auf Nordrhein-Westfalen entfallen für das Jahr 2016 434 Millionen €, und es obliegt den Ländern, dieses Geld zu verwenden. Die 4 Milliarden €, die Herr Hübner angesprochen hatte, sind ja nun die Mittel, die im Flüchtlingsaufnahmegesetz stehen. Deshalb schließen sich hier jetzt zwei Fragen an:

Erstens: Ist das Flüchtlingsaufnahmegesetz inzwischen so gestaltet, dass 10.000 € pro Asylsuchendem an die Kommunen ausgeschüttet werden?

Zweitens: Teilen Sie die Forderung, dass die Integrationspauschale in Höhe von 434 Millionen € an die 396 Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ausgekehrt wird, um damit ein deutliches Zeichen von Landesebene in Richtung Integration, insbesondere durch die zahllosen ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer in den Städten und Gemeinden, zu setzen und gleichzeitig auch der sehr aktiven Kommunalpolitik in Stadträten und Kreistagen ein deutliches Zeichen dahingehend zu geben, dass man ihre Arbeit nicht nur mit Worten wertschätzt, sondern auch mit Geld? – Vielen Dank.

Vorsitzender Stefan Kämmerling: Vielen Dank, Frau Kollegin Scharrenbach. – In Block 1, Fragerunde zwei liegen mir keine weiteren Fragen vor. Ich habe es so verstanden, dass sich die Fragen an alle richten, und fange daher mit der Antwortrunde wieder bei Herrn Holler an. – Bitte schön.

Benjamin Holler: Ich versuche mal, nicht ganz so weit auszuholen. Wenn wir jetzt noch in die Themenbereiche FlüAG und Integration in aller Tiefe einsteigen würden, wäre für uns alle, glaube ich, das Wochenende in weite Ferne gerückt. Aber es ist ja durchaus ein wichtiges Thema, auch ein wichtiges Thema für die Gemeindefinanzierung, und es ist ein Stück weit auch ein Thema, das sich an das Gemeindefinanzierungsgesetz anknüpfen lässt.

Der Kollege und ich, wir haben uns gerade kurz ausgetauscht: Was ist denn der ausfinanzierte Integrationsplan? Wir kennen den Entschließungsantrag, den Integrationsplan des Landes; der ist durchaus auch in sinnvoller Form überarbeitet worden, nach zahllosen Sachverständigenanhörungen in nahezu allen Ausschüssen hier im Landtag; es ist eine sehr interessante, aufschlussreiche Debatte gewesen, ich glaube, die kommunalen Spitzenverbände haben allein drei schriftliche Stellungnahmen abgegeben. Und das schlägt sich auch nieder in der überarbeiteten Form, in der die Rolle der Kommunen für die Integration im Land Nordrhein-Westfalen doch deutlich stärker betont wird.

Es finden sich auch an der einen oder anderen Stelle, wenn man das Ganze mit spitzen Bleistift liest, Punkte, die mit Finanzierung verbunden sind. Da geht es um Förderung der kommunalen Integrationszentren; da geht es um Stellenaufstockungen in bestimmten Bereichen. Damit sehen wir aber auch die ansonsten im Entschließungsantrag aufgeworfenen Aufgaben für die Integration, die in den Kommunen wahrzunehmen sind, zumindest aus städtischer Sicht, aus kommunaler Sicht, nicht als ausfinanziert an. Wir haben vielmehr einzelne Bereiche, die durch Landesförderung abgedeckt sind – teilweise abgedeckt sind –; aber wir haben an keiner Stelle in irgendeiner Form eine Integrationspauschale, einen Topf, eine Finanzierung für die außerhalb dieser geförderten Bereiche in Verbindung mit der Integration auftretenden Aufgaben und Ausgaben bei uns in den Kommunen.

Und da, finde ich, kann man ein Stück weit auch die Brücke schlagen zu unserem Thema, dem Gemeindefinanzierungsgesetz; denn letztlich sind das ja – die allgemeinen Schlüsselzuweisungen – dann Mittel, die wir in den Kommunen auch brauchen, um in eigenverantwortlicher Form unter Aufrechterhaltung der Handlungsspielräume und der Bewegungsspielräume, die wir insbesondere in so einem sehr weichen Bereich, wie es die Integration ist, brauchen, voranzukommen, und hierzu sind solche Mittel notwendig.

Die Finanzierung taucht aber eben nicht im Gemeindefinanzierungsgesetz auf, und sie taucht nur ein Stück weit in spezifischen Förderprogrammen auf, sodass man durchaus fragen könnte: Brauchen wir neben dieser spezifischen Förderung nicht auch so etwas wie eine Integrationspauschale für die Kommunen, gezahlt durch das Land? Letztlich ist das Land unser Ansprechpartner für eine angemessene Finanzausstattung in diesem Aufgabenbereich, so, wie in allen anderen Aufgabenbereichen im Prinzip auch.

Vor diesem Hintergrund ist es schön und begrüßenswert, dass jetzt Mittel vom Bund über die Umverteilung der Länderanteile an der Umsatzsteuer an das Land fließen. Insofern stehen auch Mittel zur Verfügung, die eingesetzt werden können. Unabhängig davon, was jetzt mit dem Bund vereinbart wurde und ob eine Bundesbeteiligung an den gesamten flüchtlingsbezogenen Kosten als ausreichend angesehen wird oder nicht, besteht unser Anspruch an das Land, dass wir für diese sehr breite und gesellschaftlich auch sehr wichtige Aufgabe der Integration der Schutzsuchenden, die zu uns gekommen sind und kommen, ausreichende Mittel brauchen.

Im zweiten Punkt bin ich noch mal angesprochen worden im Hinblick auf Obergrenzen. Ich will mich jetzt nicht – dazu bin ich auch gar nicht unbedingt berufen – auf eine rein rechtliche Perspektive zurückziehen, sondern ich würde mal die Frage in den Raum stellen, was denn praktisch passieren soll, wenn wir Gewerbe- und/oder Grundsteuerhebesätze bei einer gewissen Höhe deckeln. Wir haben in den schon angesprochenen Haushaltssanierungskommunen im Stärkungspakt, auch in den Haushaltssicherungskommunen, klare aufsichtsrechtliche Vorgaben, zu welchem Zeitpunkt der Haushaltsausgleich zu erreichen ist. Teilweise sind die Stärkungspaktkommunen da schon angelangt; 2016, 2017, 2018 folgen die nächsten.

Wenn ich meine Konsolidierungsbemühungen auf der Ausgabenseite – wenn wir uns diese Listen mal anschauen, die die GPA da veröffentlicht, diese 800-Maßnahmen-

Liste – schon so weit angespannt habe, dass ich mich fragen muss, ob ich wirklich noch leistungsfähige, attraktive Angebote für meine Bürger machen kann, ob ich überhaupt noch in irgendeiner Form als Kommune so auftrete, dass ich erwarten darf, dass neue Bürger dort hinziehen, dass neue Unternehmen sich dort ansiedeln, wenn da also schon eine gewisse Untergrenze des Machbaren erreicht ist und ich sage: „Mir bleibt jetzt nichts anderes übrig, als die Einnahmepotenziale zu verbessern“, und dann eben auf die Hebesätze abstelle – – Wenn nun eine in welcher Form auch immer gezogene Obergrenze mir dann auch noch einen Deckel draufsetzt, wo soll es denn landen? Letztlich kann das nur passieren, wenn ich in irgendeiner Form mit zusätzlichen Finanzmitteln einen Ausgleich bekomme, Entlastung bekomme an anderer Stelle.

Ich kann nicht diesen Kommunen, die da quasi mit dem Rücken zur Wand stehen, einerseits sagen: „Du musst deinen Haushaltsausgleich erreichen“, und auf der anderen Seite sagen: „Aber bitte nicht durch höhere Steuereinnahmen.“ Denn das ist am Ende der letzte Weg, der diesen Kommunen verbleibt. – Danke.

Carl Georg Müller: Wir haben, was die Integrationskosten angeht, auf der einen Seite mal Schätzungen stehen – die nicht von uns sind –, die beginnen bei ungefähr 10 Milliarden € jährlich, gehen aber auch weitaus höher. Dies sind Kosten, die in den nächsten Jahren, also dann, wenn die Integration so richtig losgeht, auf kommunaler Ebene jährlich für Integration anfallen sollen. Wenn wir uns jetzt auf der anderen Seite anschauen: „Was haben wir als kommunaler Raum an Entlastungen?“, so sieht dies, was die reine Integration angeht, doch relativ mau aus.

Ich bin mit dem Kollegen Holler sehr einig: Ich weiß nicht, was Sie mit diesem ausfinanzierten Integrationsplan meinen. Das ist mir nicht bekannt, und ich bitte herzlich darum, in der Debatte – ich habe das vorhin in meinem Statement in der ersten Runde schon versucht, deutlich zu machen – nicht die verschiedenen Entlastungsszenarien, die gerade auf dem Markt sind, mit dem Thema Integration durcheinanderzuwerfen. Die FlüAG-Pauschale hat nichts mit dem Thema Integration zu tun. Wir sind beim Thema Erstaufnahme, Erstunterbringung, und wenn dann eine Anerkennung erfolgt, fängt das Thema Integration an.

Insofern fand ich auch ein bisschen schade, dass im Papier des Finanzministeriums, das ja doch suggeriert hat, dass die Integrationspauschale im Landeshaushalt verbleiben soll und nicht weitergegeben werden soll, die Themen Erstunterbringung, FlüAG-Pauschale etc. mit dem Thema Integration durcheinandergeworfen werden; auch die Rechnung, die da aufgemacht wird – dass also der Bund hälftig die Integrationskosten tragen soll oder die Flüchtlingskosten insgesamt, und hälftig das Land – – Da sind wir auch vollkommen d'accord; wir als kommunaler Raum haben als Financier zunächst mal das Land anzusprechen. Wie die Verteilung letztendlich zwischen Bund und Land aussieht, ist uns, ist dem normalen Kämmerer, wie Herr Fritz vorhin zu Recht angeführt hat, unter dem Strich egal. Der Kämmerer möchte seine Kosten ausgeglichen bekommen, und auf diese Position stellen wir uns ja auch.

Insofern, um der Frage zuvorzukommen: Ja, wir fordern als Städte- und Gemeindebund eine vollständige Weitergabe des NRW-Anteils dieser Integrationspauschale an

den kommunalen Raum und warnen davor, diese verschiedenen Entlastungsszenarien hier durcheinanderzuwerfen. Wenn wir uns rein die Integrationskosten anschauen, sieht es da momentan noch relativ leer aus. Und das hat auch nichts zu tun mit dieser einen Milliarde, die Sie vorhin, glaube ich, da aus der 5-Milliarden-Entlastung da in Ansatz gebracht haben – vielleicht habe ich Sie auch falsch verstanden –, die über den Länderanteil an der Umsatzsteuer kommt. Auch das 5-Milliarden-Entlastungspaket – das möchte ich noch mal unabhängig von Ihrer Frage in den Raum stellen – hat natürlich nichts zu tun mit den Integrationskosten. Das sind Dinge, die waren seit Langem überfällig an Entlastung, und insofern sollten die hier nicht in die Diskussion eingebracht werden. – Vielen Dank.

Reinhard Liebig: Was die drei Entlastungswege betrifft, die jetzt nach der Einigung in Berlin vorgesehen sind, so haben wir bei den Kosten der Unterkunft natürlich als Landschaftsverband Westfalen-Lippe gar nichts davon; das geht komplett an unserem Haushalt vorbei.

Der zweite Weg, der Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer – das ist richtig –, wird unsere Umlagegrundlagen verbessern, zeitversetzt, weil wir ja für die Umlagegrundlagen oder für die Erhebung der Landschaftsverbandsumlage eine Referenzperiode haben. Und der Betrag, um den dann der Umsatzsteueranteil erhöht wird im Jahr 2018 auf der Basis von 5 Milliarden € – der entsprechende Anteil –, wird uns erst im Jahr 2019 erreichen, weil die Referenzperiode dann ja bis zum 30.06.2018 für die Umlage 2019 geht.

Aber was bleibt: Auch wenn die Umlagegrundlagen der Städte und Gemeinden unserer Mitglieds Körperschaft steigen, es bleibt der Kampf um den Hebesatz und um die Zahllast der Verbandsumlage. Das, was bei uns direkt ankommt, ist das, was das Land Nordrhein-Westfalen über den Länderanteil an der Umsatzsteuer hier in diesem Haus beschließt – es muss beschließen, wie es verteilt wird. Es sieht im Moment danach aus, dass in dem Verhältnis, wie heute die Schlüsselmassen verteilt werden, wir als Landschaftsverbände davon auch etwas bekommen, und das wäre dann die direkte Partizipation an den 5 Milliarden €, die beide Landschaftsverbände bekämen. Das ist dann ein Betrag – nicht dass ich etwas Falsches sage – für beide Landschaftsverbände bezogen auf die 5 Milliarden € von gerade mal 21,3 Millionen € an direkter Erhöhung der Schlüsselzuweisungen beider Landschaftsverbände.

Deshalb haben wir auch einen anderen Vorschlag gemacht, der aber abgelehnt worden ist und auf den ich jetzt nicht weiter eingehe.

Apostolos Tsalastras: Ich bin ja jetzt bekannt dafür, dass ich die Verteilung der 5 Milliarden € in der Öffentlichkeit sehr massiv kritisiert habe. Deswegen danke ich Herrn Hübner sehr für seine Frage. Wenn man sich anschaut: Vor der weiteren Reduzierung der Kosten der Unterkunft war es bereits so, dass die Stadt Frankfurt pro Kopf das Doppelte von dem bekommt, was die Stadt Oberhausen bekommt. Ich glaube, eine solche Verteilung – allein schon dieses bildliche Beispiel – zeigt, dass das, was ursprünglich einmal gedacht war, nämlich die Kommunen am stärksten zu entlasten, die besondere Soziallasten tragen – ob das jetzt die Eingliederungshilfe ist oder ob das

andere Soziallasten sind; das war ja mal die Ursprungsdiskussion – – Da, muss ich sagen, hat sie sich mittlerweile dahingehend verselbständigt, dass man den einfachsten Weg genommen hat, um die Mittel zu verteilen, aber nicht den sachgerechtesten; das muss man dazusagen.

Also, so gesehen, an der Stelle, glaube ich, ist das sehr, sehr problematisch, und wenn jetzt noch eine Verschlechterung dazukommt, eine weitere Verteilung an die Umsatzsteuer, dann bedeutet das für uns noch mal einen massiven Verlust von 700.000 bis 800.000 €, die an der Stelle nicht mehr in unseren Haushalt gehen bzw. dann anders verteilt werden. Ich glaube, das ist ein ganz großes Problem, und wir werden nach wie vor versuchen, in Berlin – auch wenn uns das möglicherweise nicht mehr für die jetzige Legislaturperiode gelingt – weiter massiv Druck zu machen, dass die Verteilung zumindest für die Zukunft dann anders vorgenommen wird. Ich glaube, das kann man so nicht für ewig stehen lassen.

Was das Thema Integrationspauschale angeht, lassen Sie mich dazu eine Anmerkung machen, auch wenn ich nicht direkt dazu gefragt worden bin: Ich muss ehrlich sagen, ich kann an der Stelle noch gar nicht genau beziffern, ob ich lieber das Auskehren an die Kommunen bekommen hätte oder ob ich lieber einen angemessenen Anteil an den Integrationskosten, die uns vor Ort anfallen, bekommen möchte. Ich halte es auch für gefährlich, zu sagen: Wir kriegen jetzt den Anteil, und dann müssen wir damit die Integration organisieren. Ich glaube, das, was der Bund ausschüttet, reicht bei Weitem nicht aus, um die Kosten zu decken, die wir vor Ort haben.

Deswegen würde ich es für konstruktiver halten, mit dem Land in eine intensive Diskussion einzutreten: Welche Kosten fallen wo an? Wie sehen die Integrationsleistungen und -lasten vor Ort aus, und wie kann sich das Land da angemessen beteiligen? Ich glaube, diese Diskussion steht noch an; sie ist noch nicht abgeschlossen, und diese Diskussion werden wir als Kommune auch massiv führen.

Niklas Langguth: Ich bin eben noch mal gefragt worden, ob ich den Kommunen empfehlen würde, ihre Rechte gerichtlich geltend zu machen. Ich verstehe die Frage dahingehend, ob ich in meinem Beruf als Rechtsanwalt einem potenziellen Mandanten die Klage empfehlen würde. Die Antwort kann ich klar geben: Ja.

Dann ist eben noch über die Thematik der Deckelung der Hebesätze gesprochen worden. Im Bereich der Gewerbesteuer ist das rechtlich möglich; es ist nämlich im Gewerbesteuergesetz des Bundes gerade vorgesehen, dass das Land eine solche Deckelung einführen kann. Im Bereich der Grundsteuer gilt das nicht; da hat der Bund das allein den Gemeinden überlassen. – Vielen Dank.

Paul-Georg Fritz: Ich kann mich weitgehend meinen Vorrednern anschließen, insbesondere denjenigen von den kommunalen Spitzenverbänden, möchte aber in Bezug auf Integration noch einwerfen, dass ich eine große Gefahr sehe, und zwar wird ja jetzt allenthalben davon gesprochen, dass wir eine Anerkennungsquote von 60 % bei den Flüchtlingen, die derzeit zu uns kommen, haben. Das bedeutet auf der anderen Seite aber auch, dass 40 % nicht anerkannt werden. Für einen Teil der nicht Anerkannten, der Geduldeten, bekommen wir die Pauschalen in Höhe von 10.000 €, aber eben nur

für einen Teil, und ich habe die Befürchtung, dass dieser Teil in Zukunft eher der geringere Teil sein wird, sprich, dass wir für sehr viele Flüchtlinge, bei denen auf Bundesebene keine Regelungen dahingehend getroffen werden – zum Beispiel mit dem Maghreb-Staaten –, dass diese Flüchtlinge zurückgeführt werden können, auf den Kosten sitzen bleiben. Das dürfte ein erhebliches Potenzial für die Kommunen sein.

Zur Deckelung der Hebesätze: Ohne das jetzt im Einzelnen geprüft zu haben, kann ich nur sagen: Als Mitglied eines Verwaltungsvorstands einer Kommune hätte ich dann das Gefühl, doch deutlich in meinem Selbstbestimmungsrecht eingeschränkt zu sein, wenn es zu einer solchen Deckelung käme. – Danke.

Vorsitzender Stefan Kämmerling: Danke schön, Herr Fritz. – Das war der Block eins. Wir kommen nun zum Block zwei, denn weitere Wortmeldungen liegen mir nicht vor. Der Block zwei unserer Anhörung bezieht sich auf den Gesetzentwurf über die Errichtung einer dritten Stufe des Stärkungspakts. – Zunächst Frau Scharrenbach, bitte.

Ina Scharrenbach (CDU): Vonseiten der CDU-Fraktion eine Frage, beginnend mit Herrn Langguth: Wie bewerten Sie es, dass die Überschuldung eigentlich ein gesetzwidriger Zustand ist, diese aber für Hilfen als Tatbestandsvoraussetzung genutzt wird?

Zwei Fragen an die kommunalen Spitzenverbände: Wie bewerten Sie es, dass mit dem Gesetzentwurf fünf Kommunen neben den bereits vorhandenen 61 Kommunen im Stärkungspakt für den Stärkungspakt selbst antragsberechtigt sind? Sind damit wirklich alle hilfsbedürftigen Kommunen im Stärkungspakt enthalten, und erhalten damit auch alle die, die Hilfe brauchen, schlussendlich wirklich einen Beitrag?

Zweite Frage: Wie bewerten Sie die Entwicklung der Hebesätze und damit auch der Standortqualität in den heute 61 Standortkommunen, und welche Entwicklungen erwarten Sie für die fünf möglicherweise ebenfalls betroffenen Kommunen in der dritten Stufe des Stärkungspakts?

Vorsitzender Stefan Kämmerling: Danke schön. – Die Reihe wäre jetzt an Herrn Krüger; er hat mir aber signalisiert, dass er hier keine Fragen stellt. Herr Höne schüttelt auch den Kopf, ebenso wie Herr Sommer. Es bleibt also bei den Fragen der Kollegin Scharrenbach. – Ich darf in der Antwortrunde zunächst Herrn Holler das Wort erteilen.

Benjamin Holler: Vielleicht greife ich auch noch mal die vorhin ausgelassene Frage von Herrn Dahm auf zur wirtschaftlichen Entwicklung, zu den wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten in den Kommunen, verbunden direkt mit der Frage von Frau Scharrenbach bezüglich der Entwicklung der Hebesätze in den jetzigen Stärkungspaktkommunen von Stufe eins und Stufe zwei.

Auch im Zuge der Diskussion gerade über die möglichen Hebesatzobergrenzen ist von mir ja die Situation der Stärkungspaktkommunen schon ein Stück weit skizziert worden, vielleicht ein bisschen sehr bildhaft – „mit dem Rücken an der Wand stehend“. Aber wenn Sie sich mit den Kämmerern in den Städten unterhalten, merken Sie: Die-

ser Auftrag, diese Aufforderung des Stärkungspakts, den Haushaltsausgleich zu erreichen, ist trotz der anfänglich unterstützenden Mittel – der über die Laufzeit dann abschmelzenden unterstützenden Mittel – vor dem Hintergrund der Finanzausstattung, die wir in den nordrhein-westfälischen Kommunen haben, insbesondere in diesen finanzschwachen, steuerschwachen und von hoher Sozialbelastung betroffenen Kommunen im Stärkungspakt, eine erhebliche Herausforderung, die es in irgendeiner Form zu bewältigen gilt.

Insofern müssen wir den Stärkungspakt auch ein Stück weit differenziert beurteilen: Ja, was seine Zielsetzungen angeht, erreicht er die Ziele. Das zeigen sowohl der Blick auf die Haushaltssanierungspläne nach vorne als auch die Evaluierung in der Planungsumsetzung bis zu dem Zeitraum, zu dem wir sie eben kennen. Das berichten auch die Beteiligten in den Kommunen, die sagen: Ja, wir kriegen das irgendwie schon zusammengeschnürt.

Aber wir müssen eben auch sehen: Was passiert außerhalb dieser Stärkungspaktlogik des Haushaltsausgleichs in den Kommunen? Und das sind eben Hebesatzanpassungen, die nach oben, teilweise deutlich nach oben gehen; das sind parallel dazu Einschränkungen des Leistungsangebots in den Kommunen, Anpassungen – und seien sie vielleicht noch so banaler Art –, die in der Bürgerschaft als vielleicht noch gravierender als die Hebesätze wahrgenommen werden; etwa die Erhöhung der Hundesteuer oder die Erhöhung bzw. die Einführung von Parkgebühren in Bereichen, in denen man bislang kostenfrei parken durfte. Das sind im Prinzip Kleinigkeiten, aber das führt zu einer bestimmten Wahrnehmung in der Kommune – die natürlich im Wettbewerb mit anderen Kommunen im Land steht, die diesen Herausforderungen nicht ausgesetzt sind. Dies birgt die Gefahr, dass wir am Ende des Stärkungspakts dastehen mit einer Reihe von Kommunen, die zwar das Ziel des Stärkungspakts, des Haushaltsausgleichs, erreicht haben, sich aber in einer wirtschaftlichen Situation befinden, auch in einer Konstellation der Leistungsfähigkeit der Verwaltung, wo an vielen Stellen relevantes Personal fehlt, um nötige Maßnahmen umzusetzen. Wir müssen dann fragen: Was machen wir mit denen?

Also, diese Abkoppelungstendenzen außerhalb der Stärkungspaktlogik gilt es im Auge zu behalten, und das ist ein Stück weit das, was gemeint ist, auch mit der Frage: Welche wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten brauchen wir denn in diesen Kommunen? Wie bekommen wir es hin, dass trotz dieser notwendigen Maßnahmen innerhalb der Stärkungspaktlogik Unternehmensansiedlungen möglich sind, dass diese Kommunen in irgendeiner Form attraktiv sind für Bevölkerung wie auch für Wirtschaft?

Was die Bewertung des jetzigen Vorschlags einer dritten Stufe angeht, sind wir – das geht, glaube ich, aus unserer gemeinsamen schriftlichen Stellungnahme eindeutig hervor – natürlich ein Stück weit enttäuscht, dass es so ausgestaltet wird, dass nur eine sehr geringe Zahl von Kommunen jetzt die Möglichkeit haben, noch zusätzlich in dieses Stärkungspaktssystem hineinzukommen. Nach unserer Wahrnehmung gibt es in dem Spektrum zwischen den Stärkungspaktmittelempfängern und den abundanten Gemeinden doch eine Reihe von Kommunen, deutlich größer als die, die wir jetzt hier in der dritten Stufe prospektiv als antragsberechtigt sehen, die ebenfalls vor ähnlichen Herausforderungen stehen wie die Stärkungspaktkommunen. Da hängt es dann nicht

an der Situation der Überschuldung, aber da hängt es beispielsweise an einem sehr hohen Kassenkreditbestand; da hängt es an einem Eigenkapitalverzehr – den wir ja mittlerweile auch in der NKF-Statistik deutlich ablesen können.

Wir hätten uns daher gewünscht, dass eine dritte Stufe so ausgestaltet wird, dass sie es schafft, diese Kommunen einzubeziehen. Das geht aber nicht mit der Vorgabe, mit der die Landesregierung hier herangegangen ist, nur die verbleibenden, frei werdenden Mittel aus den Stufen eins und zwei zu verwenden, sondern das wäre nur gegangen unter der Voraussetzung, dass das Land zusätzliche eigene Finanzmittel in die Hand nimmt – was vor dem Hintergrund der Situation, in der sich diese Kommunen befinden, sicherlich die richtige Maßnahme gewesen wäre. – Danke.

Carl Georg Müller: Beim Thema Stärkungspakt darf ich noch mal – es kam vorhin schon zur Sprache, und da schließt sich so ein bisschen der Kreis – mit dem grundsätzlichen Problem beginnen, an dem im Grunde alles hängt, der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen in NRW. Ich denke, solange wir die nicht behoben haben, solange es bei den Verzerrungen bleibt, die wir momentan haben, wird der Verzehr von Eigenkapital weitergehen, wird es auch dabei bleiben, dass immer mehr Kommunen in prekäre Finanzierungsverhältnisse, in prekäre Finanzlagen abzurutschen drohen. Und so lange wird es auch bei einer Art Symptomkorrektur durch Einrichtungen wie den Stärkungspakt bleiben. Wir haben nie einen Hehl daraus gemacht, dass wir es grundsätzlich begrüßen, dass der Stärkungspakt als Einrichtung, als Institution geschaffen wurde; wir haben aber auch nie einen Hehl daraus gemacht, dass wir ihn nicht für hinreichend halten. Und dabei bleibt es; es bleibt eine Symptomkorrektur.

Zu Ihrer Frage: Es sind sicherlich nicht alle Hilfsbedürftigen bedient worden; es gibt eine große Anzahl von Kommunen, die am Rande des Stärkungspakts kratzen, aber auch jetzt, in der dritten Stufe, nicht bedacht werden können. Sie haben es gesagt: Es sind, zumindest nach unseren Informationen, maximal fünf Kommunen; es sind eigentlich nur vier Kommunen, weil eine der Kommunen zwar formell antragsberechtigt wäre, aber sich mittlerweile so weit finanziell wieder erholt hat, dass sie ihren Haushalt 2016 strukturell ausgleichen konnte.

Das heißt, netto haben wir vier Kommunen, denen die Mittel zufließen sollen, und das sind ganz sicher – ich denke, das wird niemand bestreiten – nicht alle, die Hilfe nötig hätten. Sie erfüllen jetzt vielleicht formal nicht die Kriterien, die aufgestellt wurden – die Überschuldung im Jahresabschluss 2014 oder im Rahmen der Haushaltssatzung 2015, die dann auch tatsächlich eingetreten sein muss –, aber sie hätten trotzdem Hilfen bitter nötig; stattdessen werden sie eben über die Komplementärmittelfinanzierung sogar noch selber belastet werden bei der Finanzierung jetzt auch dieser fünf Kommunen.

Insofern finden wir es sehr schade, dass wir gerade angesichts der geringen Anzahl der Kommunen – Kollege Holler hat es schon gesagt – keine stärkere finanzielle Beteiligung des Landes, zumindest für diese geringe Anzahl, bekommen, zugunsten der Kommunen, die die Komplementärmittel finanzieren müssen, sondern es weiterhin dabei bleiben soll, dass die Komplementärmittel bis 2020 – ich sage es mal etwas flapsig – durchgezogen werden und die Solidaritätsumlage sogar noch in den Jahren 2021

und 2022 weiter gezahlt werden soll und dann zur Aufstockung des Landeshaushalts dienen soll. Das finden wir wirklich sehr schade, und wir denken auch, dass wir angesichts dieser geringen Anzahl an Kommunen doch erwarten dürfen, dass es zu einem Rückfluss der dann übrig bleibenden Mittel aus der dritten Stufe weiterhin in den kommunalen Raum kommt und diese Mittel nicht etwa, wie es ja gesetzlich geregelt ist, dem Landeshaushalt zufallen sollen.

Zum Thema „Entwicklung der Hebesätze in den Stärkungspaktkommunen“ hat Kollege Holler, denke ich, alles gesagt; dem würde ich mich vollumfänglich anschließen. – Vielen Dank.

Apostolos Tsalastras: Nur ein paar Anmerkungen: Ich kann mich vollumfänglich den Ausführungen der kommunalen Familie anschließen, möchte aber gern noch zwei Punkte erwähnen, weil die in der Diskussion des Stärkungspakts immer ausgeklammert und vergessen werden: Man muss noch mal daran erinnern, dass ohne den Stärkungspakt – das ist jetzt nicht nur meine eigene Prognose – das kommunale Finanzsystem nicht nur in Nordrhein-Westfalen, sondern auch in anderen Ländern – es gibt dort ja ähnliche Verfahren – zusammengebrochen wäre und der Kommunalkredit in eine extreme Drucksituation geraten wäre, was es für uns unheimlich schwierig gemacht hätte, die Finanzmittel zu bekommen, die wir brauchen, um unsere Aufgaben auch erfüllen zu können. Also, an der Stelle war es, glaube ich – das wird bei der Diskussion immer vergessen –, schon wichtig, auch eine Beruhigung in den Finanzmärkten herzustellen.

Das Zweite, was auch vergessen wird: Ich bin ja jetzt ein Kämmerer, der viele, viele Jahre auch in einer Nothaushaltskommune gelebt hat, also in einer Situation, wo wir noch nicht mal in der Lage waren, die finanziellen Mittel zu bekommen, die im Bereich „Soziale Stadt“ vom Bund zur Verfügung gestellt wurden, weil wir den Eigenanteil nicht stellen durften. So gesehen: Bei aller Schwierigkeit, die wir haben, den Stärkungspakt zu erfüllen – die haben wir ja real –, und bei allen wirtschaftlichen Auswirkungen, die das auch hat – Fragen von Konkurrenzfähigkeit und andere Dinge, die bei uns stattfinden –, haben wir doch immerhin mittlerweile auch die Möglichkeit, an entsprechenden Förderprogrammen teilzunehmen – und damit natürlich auch wieder eine Gestaltungsmöglichkeit in unseren Kommunen. Das wird auch immer vergessen. Das führt natürlich dazu, dass wir auch wieder immens investieren können – auch wenn es bei Weitem nicht ausreicht, um bei dem Investitionsstau, den wir haben, voranzukommen.

An der Stelle gibt es also auch positive Effekte des Stärkungspakts – ganz eindeutig –, neben der Tatsache, dass wir die Haushalte ausgleichen. Ich glaube, wenn es uns jetzt gelingt, den Haushalt so zu verabschieden, wie es vorgesehen ist, dann werden wir zum ersten Mal seit ca. 30 Jahren einen ausgeglichenen Haushalt in Oberhausen haben; das hat es seitdem nicht mehr gegeben. Ich glaube, das ist schon erwähnenswert.

Nichtsdestotrotz glaube ich – das habe ich ja formuliert –, wir brauchen zumindest noch – man muss es ja nicht unbedingt vierte Stufe des Stärkungspakts nennen – eine gemeinsame Weiterentwicklung des Stärkungspaktsystems, um auch für die Zukunft

strukturell die Kommunen besser aufzustellen, insbesondere dann, wenn auf den Finanzmärkten die Niedrigzinsphase irgendwann doch nicht weiter anhält. Ich glaube, an dieser Stelle bedarf es noch mal ganz großer Anstrengungen, die wir gemeinsam vornehmen müssen; sonst wären die Bemühungen umsonst.

Niklas Langguth: Ich wurde gefragt nach der Anknüpfung des Stärkungspakts, dritte Stufe, in § 12 Abs. 2 des Gesetzentwurfs. Das ist in der Tat ein Kuriosum. Ich halte das für einen handwerklichen Fehler des Gesetzentwurfs; denn das stellt sich ja in deutlichen Widerspruch zur Gemeindeordnung. In der Gemeindeordnung steht in § 75 Abs. 7: „Die Gemeinde darf sich nicht überschulden“, andererseits wird in § 12 Abs. 2 des Entwurfs zum Stärkungspakt, dritte Stufe, genau an diese Überschuldung angeknüpft.

Das heißt, an dieser Stelle haben wir einen Widerspruch in den dann geltenden Gesetzen, und der müsste an sich aufgehoben werden. Denn entweder man nimmt die Gemeindeordnung ernst, oder man nimmt sie nicht ernst; dann müsste man aber die Gemeindeordnung gleich mit ändern. – Vielen Dank.

Paul-Georg Fritz: Eine Anmerkung: Auch durch die dritte Stufe des Stärkungspakts dürfte aus meiner Sicht die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen nicht abgestellt sein.

Vorsitzender Stefan Kämmerling: Vielen Dank. Das waren dann alle Fragen; mir liegen keine weiteren Wortmeldungen der Kollegen hier vor. Dann bleibt mir, Ihnen, den Herren Sachverständigen, recht herzlich dafür zu danken, dass Sie uns hier heute, am Freitag, zur Verfügung gestanden haben. Danke vielmals.

Der Ausschuss für Kommunalpolitik wird die Anhörung in einer Sitzung am 4. November 2016 auswerten und die beiden Gesetzentwürfe abschließend beraten. Zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2017 wird danach das Votum an den federführenden Haushalts- und Finanzausschuss abgegeben, und über den Gesetzentwurf über die Errichtung einer dritten Stufe des Stärkungspakts wird abgestimmt werden. Hierzu wird auch das Votum des Haushalts- und Finanzausschusses, der zur Mitberatung über diesen Gesetzentwurf aufgerufen ist, erwartet.

Bereits jetzt ein herzlicher Dank an den Stenografischen Dienst, weil das Sitzungsprotokoll in digitaler Ausfertigung für den Anfang der 43. Kalenderwoche erbeten und auch avisiert worden ist.

Jetzt wünsche ich Ihnen allen eine gute Heimfahrt und ein schönes Wochenende.

Ich beende die Anhörung. Vielen Dank.

gez. Kämmerling
Vorsitzender

Anlage

26.10.2016/26.10.2016

215

Anhörung von Sachverständigen
 Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik
**„Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen
 an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2017
 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2017 – GFG 2017)“**
 Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/12502
in Verbindung mit
„Gesetz zur Einführung einer dritten Stufe des Stärkungspaktes“
 Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/12785

am 30. September 2016
 13.00 bis 14.30 Uhr, Plenarsaal

Tableau

eingeladen	Redner/in Weitere Teilnehmer/-innen	Stellungnahme	
Helmut Dedy Städtetag Nordrhein-Westfalen Köln	Benjamin Holler	<u>Drs. 16/12502</u> 16/4196	
Dr. Bernd Jürgen Schneider Städte- und Gemeindebund Nord- rhein-Westfalen Düsseldorf	Carl Georg Müller	<u>Drs. 16/12502</u> 16/4229	<u>Drs. 16/12785</u> 16/4220
Dr. Martin Klein Landkreistag Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	Dr. Kai Zentara <i>Teilnahme bis ~ 13.45 Uhr möglich</i>		
Ulrike Lubek Landschaftsverband Rheinland Köln	Reinhard Liebig		
Matthias Löb Landschaftsverband Westfalen- Lippe Münster		<u>Drs. 16/12502</u> 16/4225	

eingeladen	Redner/in Weitere Teilnehmer/-innen	Stellungnahme
Apostolos Tsalastras 1. Beigeordneter und Kämmerer der Stadt Oberhausen Oberhausen	Apostolos Tsalastras	16/4226
Niklas Langguth Kanzlei Grooterhorst & Partner Rechtsanwälte mbH Düsseldorf	Niklas Langguth	16/4273
Paul-Georg Fritz Kämmerer der Stadt Wesel Wesel	Paul-Georg Fritz	16/4233
Eberhard Kanski Bund der Steuerzahler e.V. Düsseldorf	nein	16/4234
Rolf Böhmer 1. Beigeordneter a.D. der Stadt Meckenheim Wachtberg	nein	16/4291