

Landtag Nordrhein-Westfalen  
Frau Präsidentin Carina Gödecke MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

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

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/4220**

A11, A07

Ansprechpartner:

Referent Benjamin Holler, Städtetag NRW  
Tel.-Durchwahl: 0221 3771-220  
Fax-Durchwahl: 0221 3771-209  
E-Mail: [benjamin.holler@staedtetag-nrw.de](mailto:benjamin.holler@staedtetag-nrw.de)  
Aktenzeichen: 20.06.21 N

Hauptreferent Dr. Kai Zentara, LKT NRW  
Tel.-Durchwahl: 0211 300491-110  
Fax-Durchwahl: 0211 300491-660  
E-Mail: [zentara@lkt-nrw.de](mailto:zentara@lkt-nrw.de)  
Aktenzeichen: 20.50.90

Beigeordneter Claus Hamacher, StGB NRW  
Tel.-Durchwahl: 0211 4587-221  
Fax-Durchwahl: 0211 4587-292  
E-Mail: [claus.hamacher@kommunen-in-nrw.de](mailto:claus.hamacher@kommunen-in-nrw.de)  
Aktenzeichen: 41.4.1.10-008/001 mu

Datum: 23. September 2016

**Gesetz zur Einführung einer dritten Stufe des Stärkungspakts (Gesetzesentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/12785)**

**Anhörung von Sachverständigen durch den Ausschuss für Kommunalpolitik am 30.09.2016**

**Ihr Schreiben vom 12.09.2016 – Geschäftszeichen 1.1/A15-V.39**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

für die Möglichkeit, zum Gesetzesentwurf der Landesregierung „zur Einführung einer dritten Stufe des Stärkungspakts“ (Drucksache 16/12785) im Vorfeld der Sachverständigen-Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 30. September 2016 schriftlich Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns und machen hiervon gerne Gebrauch.

**1. Generelle Einschätzung**

Die kommunalen Spitzenverbände haben bei verschiedenen Gelegenheiten, zuletzt im Rahmen der öffentlichen Sachverständigenanhörung am 11.03.2016 zu dem Antrag „Stärkungspakt jetzt reformieren – verzögerte Evaluierung ist nicht ausreichend“ (vgl. die Stellungnahmen Nr. 16/3582 und 16/3592), deutlich gemacht, dass sie angesichts der sehr schwierigen Haushaltssituation vieler nordrhein-westfälischer Kommunen den Stärkungspakt grundsätzlich für richtig und alternativlos halten. Die mit dem Konsolidierungsprogramm verfolgte Zielsetzung, den unterstützten Kommunen mittelfristig wieder die Möglichkeit der Aufstellung ausgeglichener Haushalte aus eigener Kraft zu eröffnen, wird nach wie vor uneingeschränkt und ungeachtet der Kritik im Detail geteilt und unterstützt.

*a) Berücksichtigung aktueller Belastungen und Prognoserisiken*

Auf der anderen Seite haben die kommunalen Spitzenverbände auch schon früh darauf hingewiesen, dass erhebliche Zweifel bestehen, ob der Stärkungspakt in seiner konkreten Ausgestaltung dazu ausreichen wird, die gesteckten Gesamtziele zu erreichen.

Dies betrifft zum einen die Frage, ob die genehmigten Haushaltssanierungspläne wie gewünscht auch in die Realität übertragen werden können. Kaum ein Haushaltssanierungsplan ist darauf ausgerichtet, zusätzliche finanzielle Belastungen aufzufangen, wie sie derzeit von den Kommunen bei der Versorgung und Integration von Flüchtlingen zu schultern sind. In diesem Zusammenhang werten wir es als positives Zeichen und begrüßen ausdrücklich, dass sich der Bund mittlerweile zu seiner finanziellen Verantwortung bekannt und ein Gesetzgebungsverfahren zur Unterstützung der Länder und Kommunen eingeleitet hat. Indes muss das Land NRW die zur Bewältigung der Integrationsaufgaben gewährten Bundesmittel (sog. „Integrationspauschale“) jedenfalls in erheblichem Umfang an die Kommunen weiterleiten. Integration findet letztlich „vor Ort“ – d. h. auf kommunaler Ebene – statt. Hier entscheidet sich, ob die komplexe Aufgabe der Integration gelingen wird, die sich aus vielen heterogenen Einzelementen zusammensetzt und letztlich auch einer ideellen, aber auch materiellen „Integrationskultur“ vor Ort bedarf, deren Zustandekommen auf keinen Fall von der Kassenlage der Kommunen abhängen darf. Vor diesem Hintergrund wird aber notwendigerweise auch ein Großteil der mit einer Integrationspraxis verbundenen Kosten in den Kommunal-Haushalten entstehen. Wir halten es daher für zwingend notwendig und angemessen, dass die Kommunen, die die Integrationsbemühungen stellvertretend für den Gesamtstaat zu schultern haben, eine bestmögliche Förderung durch Land und Bund erhalten. Vor allem das Land muss die Kommunen in die Lage versetzen, nicht zuletzt vor dem Hintergrund ambitionierter Integrationspläne, geeignete Rahmenbedingungen für die erfolgreiche Integration vor Ort zu schaffen. Dabei sind Entlastungsmittel bei den Kommunen auch am wirksamsten eingesetzt. Von einer erfolgreichen kommunalen Integrationsarbeit profitieren schließlich auch die Länder und der Bund über Mehreinnahmen bei der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie über Einsparungen bei den KdU. Im Ergebnis halten wir auch eine vollständige Weitergabe der Integrationspauschale an den kommunalen Raum daher für sachgerecht und gut begründbar.

Gleichzeitig bleibt mehr als ungewiss, ob die genannten finanziellen Zusagen bereits geeignet sein werden, die Kommunen vollständig von den flüchtlingsbedingten Mehrkosten zu entlasten, zumal sie bislang nur zeitlich befristet gelten. Insofern wird genau zu beobachten sein, wie sich die tatsächlichen Integrationskosten entwickeln werden und inwieweit die staatliche Unterstützung der Kommunen auskömmlich sein wird. Momentan lässt sich zudem keinesfalls abschätzen, wie viele weitere Flüchtlinge in den nächsten Jahren nach Deutschland kommen werden.

Diese Prognoserisiken sind insbesondere für Kommunen mit angespannter Haushaltslage existentiell. Zu nennen sind hier nicht nur die Stärkungspakt-Kommunen erster und zweiter Stufe, sondern gerade auch diejenigen Kommunen, deren Haushalte sich seit der Auflage der zweiten Stärkungspakt-Stufe weiter verschlechtert haben.

#### *b) Maßstäbe für eine sachgerechte Dotierung*

Erheblich finanzielle Schwierigkeiten haben tatsächlich nicht nur die zwei Gruppen der derzeitigen Hilfeempfänger, sondern auch zahlreiche Kommunen, die derzeit nicht vom Stärkungspakt profitieren, sondern – was das Problem noch verstärkt – sogar direkt oder indirekt zu seiner Finanzierung beitragen müssen. Sowohl die Datenerhebungen des Städtetages für den Gemeindefinanzbericht als auch die Haushaltsumfragen des Städte- und Gemeindebundes und des Landkreistages bestätigen, dass in den letzten Jahren – von einzelnen Ausnahmen abgesehen – ein kontinuierlicher Eigenkapitalverzehr in den Kommunen mit der Konsequenz stattgefunden hat, dass eine ganze Reihe von Gebietskörperschaften innerhalb der Finanzplanungszeiträume nicht nur die Ausgleichsrücklagen, sondern auch die allgemeine Rücklage aufzehren müssen. Anders ausgedrückt: Die Zahl der überschuldeten Kommunen in Nordrhein-Westfalen droht trotz allem weiter zu steigen!

Nach unserer Auffassung muss es Ziel des Stärkungspaktes sein, nicht nur einen Konsolidierungspfad für bereits aktuell überschuldete Kommunen aufzuzeigen, sondern Hilfen auch für diejenigen Städte und Gemeinden zur Verfügung zu stellen, die ansonsten in die Überschuldung abzurutschen drohen. Je früher Hilfemaßnahmen ansetzen, desto effektiver (und im Endeffekt auch „preiswerter“ für das Land) sind sie. Genau aus diesem Grund haben die

kommunalen Spitzenverbände in der Vergangenheit wiederholt (zumindest) eine dritte Stufe des Stärkungspakts mit einer deutlichen Erweiterung des Kreises potentieller Empfänger gefordert.

Dass nun die zeitnahe Umsetzung einer dritten Stufe bereits ab dem Jahr 2017 – nötigenfalls durch eine zusätzliche Kreditaufnahme des Stärkungspaktfonds vorfinanziert – in Angriff genommen werden soll, ist als notwendiger Schritt nach allem ausdrücklich zu begrüßen. Gleichzeitig ist jedoch auch mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass gemessen an den vorstehend dargestellten Maßstäben und Erwartungen der nun vorliegende Gesetzentwurf deutlich zu kurz greift. Allein, dass die Erweiterung des Empfängerkreises im Gesetzentwurf ausdrücklich als „einmalig“ bezeichnet wird, ist ein bedauerliches und in der Sache falsches Signal. Wird zudem, wie vorgesehen, das Volumen einer dritten Stufe auf die frei werdenden Mittel der ersten und zweiten Stufe beschränkt, werden nach den Informationen, die den kommunalen Spitzenverbänden vorliegen, maximal fünf (!) Kommunen einen Anspruch auf Hilfeleistungen aus dem Stärkungspaktfonds haben.

Ein solcher Ansatz wird nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände der nach wie vor zu verzeichnenden eklatanten Schieflage der Kommunalfinanzen nicht ansatzweise gerecht. Erforderlich sind vielmehr zusätzliche Landesmittel für den Stärkungspakt, verbunden mit einer langfristig und strukturell wirkenden Entlastung der Kommunen, insbesondere von den immer noch ungehemmt wachsenden Sozialausgaben.

Die ab 2018 vorgesehene Entlastung der Kommunen in einer Größenordnung von 5 Mrd. Euro (bundesweit) ist zwar sehr zu begrüßen. Sie ist aber – alleine schon wegen der fehlenden Dynamik – keine strukturelle Lösung für die kommunalen Finanzprobleme. Angesichts der Zuwachsraten bei den Sozialaufwendungen (alleine schon im Bereich der Eingliederungshilfe!) ist es nur eine Frage der Zeit und eine Rechenaufgabe, bis wann die gewährte Entlastung aufgezehrt sein wird.

## **2. Auswahlkriterien für künftige Leistungsempfänger**

Vor diesem Hintergrund müssen die Kriterien für weitere Hilfen ergebnisoffen diskutiert werden. Nach unserer Einschätzung sind die in § 12 Stärkungspaktgesetz (aktuelle Fassung) für die Evaluation enthaltenen Vorgaben, wonach auch für die Überschuldung in den Jahren 2017 bis 2020 auf die Haushaltsdaten des Jahres 2010 (!) abzustellen wäre, nicht überzeugend. Von daher hatten wir uns bereits 2015 für einen Rückgriff auf aktuellere Daten für die Festlegung der Kriterien einer dritten Stufe ausgesprochen. Insofern finden wir es richtig, dass der Gesetzentwurf in diesem Punkt die Empfehlung des Evaluierungsberichts zur Verwendung aktueller Daten aufgreift.

Nach den Ausführungen unter 1. wäre es allerdings (bei gleichzeitiger Aufstockung der zur Verfügung stehenden Mittel) sinnvoll, den Empfängerkreis nicht auf aktuell überschuldete Kommunen zu beschränken, sondern – im Sinne einer möglichst früh einsetzenden Hilfeleistung – auf Kommunen zu erweitern, bei denen eine Überschuldung im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung droht. Darüber hinaus sollten weitere Finanzkennziffern auf ihre Tauglichkeit als mögliche, gegebenenfalls ergänzende Zugangskriterien hin überprüft werden. Zu denken wäre beispielsweise an die Höhe der Kassenkredite, ein dauerhaftes strukturelles Defizit oder das Ausmaß des Eigenkapitalverzehrs in den vergangenen Jahren.

## **3. Bemessung der Hilfeleistungen**

Gemäß § 12 Abs. 4 des Gesetzentwurfs sollen die Teilnehmer der dritten Stufe ab dem Jahr 2017 eine jährliche Unterstützung in Höhe von 25,89 Euro je Einwohner als Grundbetrag und darüber hinaus 29,38 Prozent des durchschnittlichen Ergebnisses der laufenden Verwaltungstätigkeit ihrer Jahresabschlüsse 2013 und 2014 erhalten.

Ob dies ein sachgerechter Schlüssel ist und wie sich diese Mittel zu denjenigen verhalten, die den Teilnehmern der ersten beiden Stufen gewährt wird, kann zurzeit mangels Kenntnis konkreter Berechnungen nicht beurteilt werden.

#### **4. Vorgesehenes Volumen der dritten Stufe**

Nach den §§ 2 Abs. 1 und 12 Abs. 1 des Gesetzentwurfs soll die dritte Stufe des Stärkungspakts ausschließlich aus Mitteln finanziert werden, die für den Haushaltsausgleich der gemäß § 3 und § 4 teilnehmenden Gemeinden gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 (also 1. und 2. Stufe) nicht mehr benötigt werden.

Dass wir dieses Volumen insgesamt für zu knapp bemessen halten, haben wir vorstehend unter (1.) bereits ausführlich dargelegt.

Positiv ist festzuhalten, dass offenbar nicht daran gedacht ist, den Zeitraum für die Aufbringung kommunaler Komplementärmittel in Form der Befrachtung des GFG über 2020 hinaus zu verlängern.

Negativ ausgedrückt bedeutet dies aber auch, dass die kommunale Finanzierungsbeitrag über das jährliche GFG in der jetzigen Höhe tatsächlich bis 2020 festgeschrieben wird, ohne die Option einer schrittweisen Minderung dieser Belastung aufgrund eines Abbaus der Hilfeleistungen an die Kommunen der Stufen 1 und 2 zu nutzen. Als negativ festzuhalten bleibt insbesondere auch, dass die Solidaritätsumlage, die nach § 2 Abs. 3 S. 4 Stärkungspaktgesetz über die GFG-Befrachtung hinaus in den Jahren 2021 und 2022 (!) verpflichtend bleibt, offenbar nach wie vor gemäß § 2 Abs. 3 S. 5 Stärkungspaktgesetz „dem Landeshaushalt“ zustehen und nicht den an der dritten Stufe teilnehmenden Kommunen zugute kommen soll. Dies wäre ohne weiteres möglich und sachgerecht. Auch vor dem Hintergrund, dass ungeachtet des kürzlich zur Solidaritätsumlage ergangenen Urteils des VerFGH NRW noch der weitere – bereits begonnene – Verfahrensschritt zum Bundesverfassungsgericht abzuwarten ist, ehe von Landesseite endgültig von der Rechtmäßigkeit der Pflichtabgabe ausgegangen werden könnte, wäre es zudem als positives Signal an die von dieser Abgabe betroffenen Kommunen zu werten, wenn die für 2021 und 2022 vorgesehene Summe zumindest der Hilfe der kommunalen Familie diene.

Das unveränderte Proglongieren dieser Belastungen bedeutet natürlich zugleich, dass auch die dritte Stufe des Stärkungspakts aus kommunalen Mitteln gleichsam vorfinanziert wird. Wie oben bereits angedeutet leiden darunter etliche Kommunen, die zu einem Eigenkapitalverzehr gezwungen sind. Davon abgesehen, dass die Befrachtung des jährlichen GFG bis 2020 (§ 2 Abs. 3 S. 2 Stärkungspaktgesetz) alle finanzschwachen Kommunen belastet, nicht zuletzt auch die Stärkungspakt-Kommunen selbst, finden sich unter den Zahlern der Solidaritätsumlage auch Kommunen, die selbst zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts verpflichtet sind. Dies betraf nach Informationen der kommunalen Spitzenverbände im laufenden Jahr 21 der insgesamt 80 zur Solidaritätsumlage verpflichteten Städte und Gemeinden, also mehr als 25 Prozent!

Im Übrigen bleibt festzuhalten, dass etwaige freiwerdende Finanzmittel bei Teilnehmern der ersten und zweiten Stufe des Stärkungspakts, die aufgrund des im Gesetzentwurf vorgesehenen begrenzten Teilnehmerkreises der dritten Stufe zur Finanzierung nicht benötigt werden, selbstverständlich als Ausgleich für die erhebliche kommunale Mitfinanzierung des Stärkungspakts wiederum den Kommunen zugute kommen müssen.

#### **5. Verfahrensdauer für Teilnehmer der dritten Stufe**

§ 12 Abs. 6 Stärkungspaktgesetz-E regelt:

*„Die Genehmigung kann nur erteilt werden, wenn die Gemeinde nach dem Haushaltssanierungsplan den Haushaltsausgleich gemäß § 75 Absatz 2 Satz 1 und 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen unter Einbeziehung der für das jeweilige Haushaltsjahr gezahlten Konsolidierungshilfe spätestens ab dem Jahr 2020 erreicht. § 6 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 Satz 2 bis 4 und Nummer 2 Satz 2 finden Anwendung. Spätestens im Jahr 2023 muss der Haushalt nach dem Haushaltssanierungsplan ohne Konsolidierungshilfe ausgeglichen sein.“*

Zugunsten der Teilnehmer der ersten und zweiten Stufe wird in § 6 Abs. 2 Stärkungspaktgesetz demgegenüber einschränkend geregelt, im Haushaltssanierungsplan müsse der Haushaltsausgleich unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe bei pflichtig teilnehmenden Gemeinden „in der Regel spätestens ab dem Jahr 2016“ und bei auf Antrag teilnehmenden Gemeinden „in der Regel spätestens ab dem Jahr 2018“ erreicht werden.

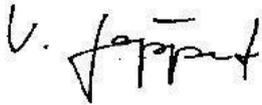
Außerdem fällt auf, dass den Teilnehmern der ersten beiden Stufen für ihre Konsolidierung mit und – zu einem späteren Zeitpunkt – ohne Konsolidierungshilfe ein längerer Zeitraum zugestanden wird als nunmehr den Teilnehmern der dritten Stufe.

## 6. Zusammenfassung

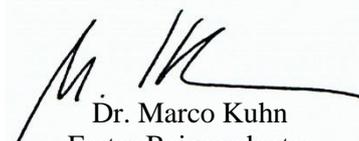
Zusammenfassend möchten wir festhalten, dass der vorliegende Gesetzentwurf mit seiner stark begrenzten Erweiterung des Stärkungspakts keine Lösung für die bestehenden strukturell-ökonomischen Probleme bietet, die die Haushalts- und Finanzsituation der strukturschwachen Kommunen prägen. Neben einer wirksamen Hilfestellung in Form einer höheren Dotierung einer dritten Stärkungspakt-Stufe, die aus Landesmitteln finanziert werden und ohne weitergehende Belastung der übrigen NRW-Kommunen in Form einer GFG-Befrachtung oder einer Umlage auskommen muss, bedarf es auch wirtschaftlicher Entwicklungsimpulse zur Stärkung der kommunalen Steuerkraft, einer verbesserten Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt, um soziale Belastungen der kommunalen Haushalte zu reduzieren, einer Lösung der dynamisch steigenden Aufgaben- und Ausgabenbelastung im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe und einer Lösung für die hohen Altschulden in vielen Gemeinden, da diese bei ansteigenden Zinsen sonst die erreichten Konsolidierungsschritte zu konterkarieren drohen.

Wir bitten Sie, diese Hinweise und Einschätzungen bei der weiteren Beratung des Gesetzentwurfs zu berücksichtigen, und stehen Ihnen für Gespräche jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Verena Göppert  
Ständige Stellvertreterin des Geschäftsführers  
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn  
Erster Beigeordneter  
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher  
Beigeordneter  
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen