

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Herrn
André Kuper MdL
Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de
Stichwort: „A02 - 19.01.2024 - Brandbrief“

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1189

Alle Abgeordneten

**Brandbrief der Städte und Gemeinden an den Ministerpräsidenten – Unsere Kommunen brauchen eine kommunalfreundliche Landesregierung – Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/6383
Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 19. Januar 2024**

12. Januar 2024

Sehr geehrter Herr Präsident,

Städtetag NRW
Benjamin Holler
Referent
Telefon 0221 3771-220
benjamin.holler@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 20.06.19 N

wir bedanken uns für die Einladung zur Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 19. Januar 2024 und für die Möglichkeit, zum obigen Antrag der Fraktion der SPD und seiner inhaltlichen Begründung vorab schriftlich Stellung zu nehmen.

Landkreistag NRW
Marcel Kreutz
Referent
Telefon 0211 300491-110
m.kreutz@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 20.21.01

Einleitend möchten wir zum Einstieg in die Thematik Bezug nehmen auf die am 12. Januar stattfindende Anhörung des Ausschusses zum dritten NKF-Weiterentwicklungsgesetz. Obgleich es formal „nur“ um Änderungen am kommunalen Haushaltsrecht geht, gibt es doch einen offenkundigen inhaltlichen Zusammenhang zum Gegenstand des vorliegenden Antrags. Die im Vorfeld abgegebenen schriftlichen Stellungnahmen zum 3. NKF-WEG haben eines mehr als deutlich gemacht:

Städte- und Gemeindebund NRW
Carl Georg Müller
Hauptreferent
Telefon 0211 4587-255
carlgeorg.mueller@kommunen.nrw
Kaiserswerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 41.0.7-003/005

Änderungen des kommunalen Haushaltsrechts dienen ausschließlich und allein dem Erhalt der haushalterischen Handlungsfähigkeit, lösen aber nicht das Problem einer seit langem bestehenden und sich zunehmend verschärfenden strukturellen Unterfinanzierung der kommunalen Ebene.

Das im Antrag in Bezug genommene Schreiben von 355 Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern vom September 2023 an Herrn Ministerpräsidenten Wüst ist ein Ausdruck der tiefen, auch von den kreisfreien Städten und Kreisen geteilten Besorgnis, dass ohne ein rasches und entschiedenes Gegensteuern die Handlungsfähigkeit der kommunalen Ebene und mit ihr das Vertrauen der Bevölkerung in unser demokratisches Staatswesen Schaden nimmt.

Es bedarf deshalb nachhaltiger Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunalfinanzen, die denklogisch nur in der Zurverfügungstellung zusätzlicher und aufgabenangemessener finanzieller Ressourcen und/oder dem Abbau von Aufgaben und Standards bestehen können.

Im Folgenden möchten wir einige Aussagen zur Finanzsituation der Kommunen aus dem Schreiben vom September 2023 noch einmal etwas detaillierter erläutern (a) und sodann zu den Vorschlägen aus dem vorliegenden Antrag Stellung nehmen (b).

a) Finanzlage der Kommunen und zukünftige finanzielle Herausforderungen

Die deutschen Kommunen, insbesondere aber auch die Kommunen in NRW, leben seit Jahren von der Substanz. Dieser Umstand wird durch die jährlichen Erhebungen der Kreditanstalt für Wiederaufbau im sogenannten Kommunalpanel des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) eindringlich illustriert. Allein bei den Kommunen ist trotz erheblicher Investitionsanstrengungen der Städte, Kreise und Gemeinden im letzten Jahr ein kumulierter Investitionsrückstand von 166 Milliarden Euro aufgelaufen, der sich vor allem im Bereich der Bildungs- und der Verkehrsinfrastruktur zeigt.

Dabei wachsen die Investitionsanforderungen stetig. In einer Studie des Difu aus dem Sommer 2023 wird alleine der Investitionsbedarf für die Verkehrsinfrastruktur in den Kommunen bis zum Jahr 2030 auf 372 Milliarden Euro beziffert.

Je länger nicht investiert werden kann, umso höher sind die Folgekosten und die Auswirkungen auf die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger sowie den Standort Deutschland insgesamt. Nicht zuletzt aufgrund des schlechten Zustandes von Schulen, Straßen oder Sportstätten wachsen die Zweifel der Menschen an der Leistungsfähigkeit des Staates. Dies ist eine Gefahr für unsere Demokratie, gerade in einem Jahr, in dem die Bürgerinnen und Bürger aufgerufen sind, über die Zukunft Europas und allein in neun Bundesländern über die Kommunalpolitik der kommenden Jahre zu entscheiden.

Die Städte, Kreise und Gemeinden geben mittlerweile bundesweit mehr als 70 Milliarden Euro pro Jahr für soziale Leistungen aus. Damit haben sich diese Ausgaben seit dem Jahr 2005 verdoppelt und es ist zu erwarten, dass sie weiter steigen. In Zeiten knapper Kassen müssen diese steigenden Kosten mit dem Verzicht auf Investitionen teuer erkaufte werden. Diese Entwicklung darf so nicht weitergehen. Es muss gelingen, den dringend notwendigen Investitionen Vorrang einzuräumen.

Für die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben ist es unabdinglich, dass diese auskömmlich finanziert werden. Der Grundsatz „Wer bestellt, bezahlt“ sollte Maßgabe aller politischer Handlungsentscheidungen sein. Gerade mit Blick auf die Ausweitung staatlicher Leistungen ist dies von wesentlicher Bedeutung. Das Land muss dies bei der eigenen Aufgabenzuordnung beachten und im Bundesrat seiner Rolle als Garant der kommunalen Finanzausstattung gerecht werden.

Mindestens muss bereits im Gesetzgebungsverfahren kenntlich gemacht werden, wenn ein Bundesgesetz den Kommunen erstmals eine bestimmte Aufgabe zuweist oder eine damit funktional äquivalente Erweiterung einer bundesgesetzlich bereits zugewiesenen Aufgabe vornimmt.

Nachfolgend möchten wir anhand einiger ausgewählter Bereiche darstellen, welchen enormen aktuellen und zukünftigen finanziellen Herausforderungen die Kommunen gerecht werden müssen:

1) Flucht und Migration

Die Kommunen sind durch die Aufnahme, Unterbringung, Versorgung und Integration von Geflüchteten auch finanziell stark belastet. Die bisherige Unterstützung durch Land und Bund reicht nicht aus, um verlässliche Strukturen für die Unterbringung, Versorgung und Integration von Geflüchteten auch in Zukunft vorhalten zu können. Im gesamten Jahr 2023 sind rund 65.000 Asylantragstellerinnen und Asylantragsteller nach Nordrhein-Westfalen gekommen. Von einer Entspannung der Lage ist trotz leicht sinkender Zugänge zum Ende des letzten Jahres nicht auszugehen.

Wir erwarten nicht nur eine deutliche Erhöhung der Plätze in Landeseinrichtungen, sondern auch eine stärkere finanzielle Unterstützung des Landes. Eine Novellierung des FlüAG muss noch im ersten Halbjahr 2024 erfolgen und folgende Punkte umfassen:

- Erhöhung der FlüAG-Pauschale wegen Kostensteigerungen seit 2017 um mindestens 20%.
- Finanzierung des Vorhaltens nicht belegter Plätze (Vorhaltekosten).
- Verbesserung der Beteiligung des Landes an Krankheitskosten von Geflüchteten.
- Deutliche Erhöhung der einmaligen Pauschale für Geduldete von derzeit 12.000 Euro bei Ausscheiden aus dem FlüAG-Finanzierungssystem.

Eine wesentliche Verbesserung der Finanzierung der Flüchtlingskosten ist notwendig. Abstriche bei den Aufgaben der Daseinsvorsorge, die andernfalls notwendig würden, sind politisch nicht vermittelbar und müssen vermieden werden.

2) Klimaschutz, Klimaanpassung und Wärmewende

Klimaschutz und Klimaanpassung sind zentrale Zukunftsaufgaben und von gesamtgesellschaftlicher Relevanz. Dieses Bewusstsein hat sich gesellschaftlich und politisch auf allen Ebenen etabliert. Klimaschutzmaßnahmen können vor allem auf der kommunalen Ebene wirksam umgesetzt werden. Gleichzeitig wird es immer wichtiger, vor Ort Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zu ergreifen, um die Klimafolgen abzumildern und Katastrophen mit erheblichen Schäden für Menschen und die Infrastruktur zu vermeiden.

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen sind bereits heute in einem breiten Spektrum von Klimaschutz- und Klimaanpassungsaufgaben aktiv. Die Umsetzung der in vielen Kommunen bereits beschlossenen Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepte erfordert erhebliche Investitionen. Die Städte, Kreise und Gemeinden wissen, was zu tun ist. Sie können diese Transformationsaufgabe aber nur dann erfolgreich bewältigen, wenn das Land örtliche Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen dauerhaft und planbar mitfinanziert.

Die Wärmewende ist ein entscheidender Hebel, um die Klimaziele zu erreichen. Es ist richtig, dass die kommunale Wärmeplanung mit dem Wärmeplanungsgesetz jetzt zur Grundlage für die Wärmewende gemacht wird. Wir erwarten, dass die entstehenden Kosten für die neue pflichtige Aufgabe der Wärmeplanung vollständig ausgeglichen werden.

3) Digitalisierung

Die digitale Kommunalverwaltung will mehr als nur digitale Anträge zur Verfügung stellen. Die Kommunen in NRW möchten nutzerfreundliche und zeitgemäße Online-Dienste anbieten, Entbürokratisierungs- und Einsparmöglichkeiten nutzen und wirtschaftlich, krisenfest und modern arbeiten. Es fehlen jedoch landesseitig unterstützte, medienbruchfreie digitale Gesamtprozesse, die auch die Fachverfahren einbeziehen. Die Bearbeitungsgeschwindigkeiten sind deshalb teilweise gering, die Nutzerorientierung steht häufig nicht im Vordergrund und es gibt kaum transparente Nachnutzungskonzepte.

Obwohl die Kommunen in Nordrhein-Westfalen in den vergangenen Jahren große Anstrengungen unternommen haben, um im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) ein breites Angebot an Online-Dienstleistungen anzubieten, ist eine vollständige Umsetzung des OZG bislang nicht gelungen (vgl. <https://www.insm.de/insm/themen/digitalisierung/deutschland-scheitert-beim-e-government>), weil Bund und Land die Klärung organisatorischer, technischer und finanzieller Fragen schuldig geblieben sind.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände weisen seit Beginn der Umsetzung des OZG im Jahr 2017 mit Nachdruck darauf hin, dass unter diesen Bedingungen eine Umsetzung nicht gelingen kann. Zu den mittel- und langfristigen Voraussetzungen für eine zukunftsfähige Verwaltungsdigitalisierung gehören aus kommunaler Sicht, die Entscheidungskompetenzen und Abstimmungen in NRW transparent zu gestalten und die Kommunen eng einzubinden, Kosten- und Planungssicherheit bei der Umsetzung des OZG zu gewährleisten, die Schnittstellenentwicklung zu fördern und ein leistungsfähiges OZG 2.0 einzufordern.

Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf das Papier „Gelingensbedingungen für eine erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung“ (2023), mit dem die Spitzenverbände einen konstruktiven Vorschlag zum gemeinsamen Vorankommen unter Einbezug der kommunalen Ebene unterbreitet haben.

Vor dem Hintergrund, dass wesentliche Schritte zur digitalen Transformation der Verwaltung erst ab 2024 und in den Folgejahren umgesetzt werden können, sind zusätzliche Finanzmittel unumgänglich. In diesem Zusammenhang erscheinen die geplanten Kürzungen von über 21 Millionen Euro im Landeshaushalt äußerst problematisch. Sie konterkarieren bestenfalls den Digitalisierungsgedanken, im Hinblick auf die Cybersicherheit könnten sie im ungünstigsten Fall die Sicherheit der Behörden-IT tangieren. Es ist bedauerlich, dass diese Entwicklung nicht nur den Zielen des Koalitionsvertrages, sondern auch den öffentlichen Bekundungen der Landesregierung widerspricht.

Es ist dringend erforderlich, dass das Land die Bedeutung der Verwaltungsdigitalisierung erkennt und die notwendigen finanziellen Mittel bereitstellt. Eine durchgängige und nachhaltige Verwaltungsdigitalisierung bedarf einer dauerhaften Finanzierung und es zeichnet sich immer deutlicher ab, dass die Kosten der Digitalisierung, so richtig und unabweisbar sie auch sein mag, nicht – wie vielleicht anfangs noch angenommen – vollständig durch Effizienzgewinne ausgeglichen werden.

Genauere Zahlen sind schwer zu eruieren, aber Anhaltspunkte liefern z.B. Untersuchungen der Bankengruppe aus dem Jahr 2019. Die Experten von KfW Research haben seinerzeit ermittelt, dass der Mittelstand, eben im Jahr 2019, 19 Milliarden Euro für Digitalisierung, hier regelmäßig im Sinne einer digitalen Transformation, ausgeben werde. Untersuchungen der Digitalisierungskosten im Gesundheitswesen gehen davon aus, dass die Kosten im Jahr 2026 rund 59 Mrd. Euro betragen werden (<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/studie-59-milliarden-euro-fuer-die-digitalisierung-der-gesundheit/27637160.html>). Es gibt wenig Anlass zu der Hoffnung, dass sich die Kostenstrukturen in der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich günstiger darstellen.

4) Eingliederungshilfe

Von erheblicher Bedeutung ist die nicht auskömmliche Refinanzierung der bundesrechtlichen Gesetzgebung namentlich bei kommunal zu gewährenden Sozialleistungen, die in den zurückliegenden Jahren zu immer größeren Defiziten in den Kommunalhaushalten geführt haben. Diesbezüglich wird insbesondere auf die jahrelangen überproportionalen Steigerungen der Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen verwiesen, die im Wesentlichen über die Landschaftsumlagen von kreisfreien Städten und Kreisen (und nachfolgend über Kreisumlagen von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden) finanziert werden und deshalb zunehmend die kommunalen Haushalte sprengen.

In einem Bericht zur Entwicklung der Eingliederungshilfe in den kommenden Jahren (vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 18/866 vom 24. Februar 2023) zeichnen die Landschaftsverbände die weitere Entwicklung vor. Der LVR etwa beziffert den Anteil der Eingliederungshilfe an der Landschaftsumlage in den Jahren 2023 bis 2026 mit durchgängig fast 90 %. Die Netto-Aufwendungen für die Eingliederungshilfe im Jahr 2023 betragen danach rund 3 Mrd. Euro. Für die Jahre 2024 bis 2026 wird in dem Bericht mit jährlichen Steigerungen dieser Aufwendungen gerechnet, die im Falle des LVR zwischen 3,4 % (entspricht rund 98 Mio. Euro) und 4,4 % (entspricht rund 136 Mio. Euro) liegen. Im Bereich des LWL ist die Situation grundsätzlich vergleichbar.

Dies ist im Übrigen keine neue Entwicklung. Die Kosten der Eingliederungshilfe steigen, insbesondere aufgrund der vorhandenen Kostenstrukturen, seit Jahren kontinuierlich. In der Folge sind die Kosten für die kreisfreien Städte und die Kreise zwischen den Jahren 2016 und 2021 um 32 % bzw. 1,3 Mrd. Euro gestiegen. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine kommunale, sondern um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die bundesrechtlich geregelt ist. Infolge der Kostensteigerungen der Eingliederungshilfe erreicht und überschreitet die Landschaftsumlage in immer mehr Kreisen einen Anteil von 50 % an der bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden zu erhebenden Kreisumlage. Dies läuft dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung zuwider. Wie in den meisten anderen Bundesländern ist eine Finanzierung des für die Eingliederungshilfe entstehenden Aufwandes durch eine zumindest hälftige direkte Beteiligung des Landes geboten. Diese muss außerhalb des Gemeindefinanzierungsgesetzes erfolgen.

5) Bildung

In den letzten Jahrzehnten sind den Schulträgern beträchtliche neue Aufgaben (u. a. Digitalisierung, Ganztagsausbau, Schulbau, Schulsozialarbeit, Inklusion sowie Schulverwaltung) erwachsen. Das Schulfinanzierungssystem wurde aber nicht weiterentwickelt. Anstatt ein dauerhaft tragfähiges Finanzierungskonstrukt zu verabreden, wurden einzelne in Teilen äußerst bürokratische Sonderfinanzierungsprogramme von Bund und Land (u. a. Digitalpakt Schule; Gute Schule 2020) aufgelegt. Zeitgleich werden zur Vermeidung von Konnexitätsverfahren notwendige gesetzliche Vorgaben und Standardsetzungen unterlassen – zulasten gleichwertiger Lebensverhältnisse und Bildungschancen.

Allein in zwei der genannten Bereiche drohen den Kommunen Kosten in Milliardenhöhe. Das „Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter“ (Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG) sieht vor, dass ein bedarfsunabhängiger Anspruch auf Förderung in einer Betreuungseinrichtung von mindestens acht Stunden an fünf Tagen für jedes Grundschulkind eingeführt wird. Anspruchsberechtigt sind Kinder, die ab dem Schuljahr 2026/2027 die erste Klasse besuchen. Der Anspruch wird anschließend bis zum Schuljahr 2029/2030 stufenweise bis zu den 4. Klassenstufen ausgeweitet. Der Bund hat eine Beteiligung an den investiven Ausbaukosten in Höhe von 3,5 Mrd. Euro und ab dem Jahr 2030 an den Betriebskosten in Höhe von 1,3 Mrd. Euro jährlich auf der letzten Stufe zugesagt. Demgegenüber hatte das Deutsche Jugendinstitut (DJI) allein die Investitionskosten für die zusätzlich benötigten Plätze auf bundesweit bis zu 7,5 Mrd. Euro geschätzt; hinzu kommen nach Berechnung des DJI die dauerhaft entstehenden Betriebskosten in Höhe von rund 4,5 Mrd. Euro jährlich (<https://is.gd/8JHNmf>).

Betreffend die Betriebskosten sollen die Bundesmittel in der finalen Ausbaustufe von 960 Mio. auf 1,3 Mrd. Euro pro Jahr anwachsen. Es ist allerdings jetzt schon klar, dass die zusätzlichen Mittel vollständig durch höhere als die bislang erwarteten Lohnsteigerungen aufgezehrt werden.

Auf die Kommunen in unserem Land kommt also zunächst ein Fehlbetrag in Höhe von rund einer Milliarde Euro bei den Investitionskosten zu. Unter Berücksichtigung der absehbaren Lohnsteigerungen droht zusätzlich die Entstehung eines jährlich neu anfallenden Fehlbetrags in Höhe von rund einer weiteren Milliarde Euro bei den Betriebskosten. Weitere Steigerungen durch besondere regionale Betroffenheit, zum Beispiel bei Migrationsbewegungen, sind wahrscheinlich.

Ähnliche Größenordnungen ergeben sich auch bei der Digitalisierung der Schulen. Alle bisher vorliegenden Kostenberechnungen stützen die Annahme, dass die jährlichen Kosten pro Schüler mit einem Betrag von 400 Euro (darin enthalten sind Kosten für die Beschaffung/Ersatzbeschaffung von Hardware, Kosten für Softwarelizenzen, Telekommunikationskosten, Kosten für WLAN, Energiekosten, anteilige Administrationskosten etc.) realistisch angesetzt sind. Definiert man die 1:1-Ausstattung aller Schülerinnen und Schüler in NRW als Ziel, so ergibt sich im Endausbau ein jährliches Finanzierungsvolumen von 1 Mrd. Euro.

Der Digitalpakt I ist für NRW finanziell bereits vollständig ausgeschöpft – trotz aller Verhandlungsbemühungen des Landes mit dem Bund zeichnet sich derzeit noch nicht ab, ob es ein Anschlussprogramm geben wird und falls ja, mit welchem Volumen und zu welchen Konditionen.

6) Jugendhilfe

Die Kosten für die Jugendhilfe stellen eine erhebliche Herausforderung für die NRW-Kommunen dar. Im Zeitraum 2012 bis 2022 haben sich die bereinigten Ausgaben im Bereich der Jugendhilfe von 6,6 Mrd. Euro auf 13,2 Mrd. Euro verdoppelt. Diese Zahl berücksichtigt die auf Seite der Kommunen erzielten Einnahmen (z. B. durch Kitgebühren und Teilnahmebeiträge).

Hervorzuheben ist insofern die nicht ausreichende Erstattung der Kosten für die Kindertagesbetreuung: Beispielhaft verdeutlichen die Tarifabschlüsse auf die Personalkosten und der Umgang des Landes mit diesen, dass die Refinanzierung durch das Land die tatsächlichen Kostenentwicklungen nicht angemessen widerspiegelt. Zwar stellt das Land mit dem sogenannten Programm zur Sicherung der Trägerpluralität 100 Mio. Euro als einmalige finanzielle Überbrückungshilfe zur Verfügung. Diese reichen allerdings bei weitem nicht aus, um das System der Kindertageseinrichtungen zu stabilisieren. Zum einen profitieren ausschließlich die Kindertageseinrichtungen der freien Träger, die kommunalen Kindertageseinrichtungen sind nicht mitumfasst. Auch die Kostenentwicklung bei der Kindertagespflege müssen die Kommunen vollständig alleine abfangen. Dies stellt bereits an sich eine Mehrbelastung der Kommunen dar.

Zum anderen kommen die freien Träger vor Ort auf die Kommunen zu und fordern die Übernahme weiterer Trägeranteile oder sonstige Zusatzzahlungen, wobei alternativ nicht selten mit der Aufgabe der Trägerschaft von Einrichtungen gedroht wird. Würden die Kommunen hierauf eingehen, würden sie – wieder einmal – über vermeintlich „freiwillige“ Leistungen erheblich belastet. Es ist sehr zu bedauern, dass die Systematik des KiBiz so erneut zu Lasten der Kommunen geht, die sich vor weiter aufwachsenden Belastungen über vermeintlich „freiwillige“ Zuschüsse angesichts des sie treffenden Rechtsanspruchs der Kinder nur schwer schützen können. Dabei ist von Mehrbelastungen der Kommunen in 2024 in Höhe von mehreren hundert Millionen Euro allein im Bereich der Kindertagesbetreuung auszugehen.

Für die Finanzierung der Kindertagesbetreuung ist darüber hinaus das Belastungsausgleichsgesetz Jugendhilfe (BAG-JH) von maßgeblicher Bedeutung. Dieses regelt den finanziellen Ausgleich für die wesentlichen Belastungen der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe durch den auf Grund des Kinderförderungsgesetzes notwendigen Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter drei Jährige. Die Kostenfolgeabschätzung und die Auswirkungen des Gesetzes sind regelmäßig zu überprüfen. Eine bereits für das Jahr 2019 vereinbarte Überprüfung konnte bislang nicht einvernehmlich abgeschlossen werden. Es hat sich im Laufe der Verhandlungen gezeigt, dass die kommunalen und landesseitigen Auffassungen an wesentlichen Stellen z. T. deutlich voneinander abweichen. So wurde bislang ein umfassender Dissens festgehalten, die finanziellen Auswirkungen bewegen sich im hohen dreistelligen Millionenbereich p.a.

Die vom Land im Wesentlichen avisierte bloße Fortschreibung von bisher angesetzten Kostenpositionen bildet die tatsächlichen Kosten nicht zutreffend ab. Vielmehr müssen nach Konnexitätsrechtlichen Grundsätzen im Zuge der Überprüfung von Belastungsausgleichsregelungen auch tatsächliche Entwicklungen berücksichtigt werden. Zudem ist es erforderlich, die Erstattung angesichts entsprechender Vereinbarungen und gesetzlicher Vorgaben rückwirkend zu gewähren. Dies ist vor dem Hintergrund der bisherigen Unterfinanzierung des Systems unabweisbar. Der weitere Verlauf der Gespräche mit dem Land bleibt zunächst abzuwarten; ggf. ist eine (verfassungs-)gerichtliche Durchsetzung ins Auge zu fassen.

b) Einschätzung der Beschlussempfehlung im Antrag

Eine nachhaltige Neuausrichtung der Kommunalfinanzierung erfordert, dass über alle staatlichen Ebenen hinweg die Ausgaben konsolidiert, Sparpotenziale ausgeschöpft und keine neuen Leistungsversprechen abgegeben werden. Den Bürgerinnen und Bürgern muss klar signalisiert werden, dass nicht alles, was wünschenswert ist, kurzfristig oder auch nur mittelfristig finanzierbar sein wird. Zu den konkreten Beschlussvorschlägen:

Zu 1.

Die Umsetzung einer Landeslösung für die kommunalen Altschulden wurde auf den Jahresbeginn 2025 verschoben. Bisher konnte die gewonnene Zeit nicht genutzt werden, um die vorliegenden Ansätze gemeinsam sinnvoll weiterzuentwickeln. Es muss jetzt in Gesprächen mit allen Akteuren ein gemeinsames Refinanzierungsmodell gefunden werden, das eine sinnvolle Umsetzung der Altschuldenlösung ermöglicht. Es ist offensichtlich, dass für eine Schuldenübernahme erhebliche technische Vorarbeiten zur Erfassung, Prüfung und Auswahl der auf das Land zu übertragenen Liquiditätsschulden notwendig sind.

Zu 2.

Parallel zur Erarbeitung einer Landeslösung sollten die Gespräche mit der Bundesebene fortgeführt werden. Der Blick auf den Bund darf aber die weiteren Arbeiten an einer Altschuldenlösung in NRW nicht verzögern. Die Kommunen rechnen fest damit, dass es 2025 endlich zu einer Lösung kommt.

Zu 3.

Soweit die Landesregierung zu einer Erhöhung des Verbundsatzes im Gemeindefinanzierungsgesetz auf 25 % aufgefordert werden soll, gespeist aus

- dem Landesanteil der Verbundsteuern,
- 4/7 des Grunderwerbsteueraufkommens sowie
- freiwerdenden Mitteln aus einer Evaluation und Konsolidierung von Landesförderprogrammen,

kann dem nur ausdrücklich zugestimmt werden. Die (Wieder-)Erhöhung des Verbundsatzes auf letztlich 28,5 % – das Niveau der 1980er Jahre – entspricht einer langjährigen Forderung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in NRW. Eine Erhöhung auf zunächst 25 % wäre ein erster wichtiger und überfälliger Schritt in diese Richtung.

Zu 4.

Solange freiwerdende Mittel auch weiterhin konsequent der kommunalen Familie zugutekommen, ist auch die Konsolidierung von Förderprogrammen kein Tabu für uns. Im Gegenteil: Eine insgesamt auskömmliche Ausstattung der Kommunen mit flexibel verwendbaren Finanzmitteln muss Vorrang vor einer Finanzierung über zeitlich befristete, inhaltlich eingeschränkte und in der Regel nicht ausreichend dimensionierte Einzelförderprogramme haben. Insbesondere sogenannte „Anschubfinanzierungen“ sind mit der ansonsten eingeforderten Nachhaltigkeit der Finanzierung kommunal verantworteter öffentlicher Aufgaben und Leistungen nicht vereinbar.

Bei dieser Gelegenheit möchten wir daran erinnern, dass das Land NRW sich für einen Paradigmenwechsel auch auf Bundesebene stark machen und den Bund auffordern sollte, die bestehenden Förderprogramme neu auszurichten und für die Kommunen besser und unbürokratischer nutzbar zu gestalten. Derzeit existieren mehr als 100 kommunalrelevante Förderprogramme des Bundes, die zum Teil sehr komplex in ihrer Anwendung sind. Erheblicher Aufwand bei der Beantragung parallel zu immer weiter anwachsendem Fachkräftemangel auch vor Ort in den Verwaltungen führt dazu, dass jene Kommunen, die Unterstützung besonders dringend benötigen, am wenigstens von den Fördertöpfen profitieren können. Ideal wäre eine integrierte Förderung im Sinne eines Pauschalprogrammes. Dann können die Gelder schneller fließen und auch kleinere Kommunen werden nicht von zu viel Bürokratie überfordert. Erst kürzlich hat die Bundesregierung wichtige Akzente zum Bürokratieabbau beim Fördermittelverfahren gesetzt, etwa bei der Festbetragsförderung sowie in Richtung vereinfachte Nachweis- und Prüfverfahren. Hier gilt es flächendeckend und zeitnah mehr Vertrauen in die Kommunen zu wagen und überbordende Bürokratie durch zusätzliche Handlungsspielräume der Kreise, Städte und Gemeinden zu ersetzen.

Zu 5.

Nur durch eine erhebliche Verbesserung der kommunalen Finanzsituation und eine nachhaltige Lösung der Altschuldenfrage lässt sich eine Rückkehr in die Ausgangssituation des Stärkungspakt Stadtfinanzen noch vermeiden. Es ist zutiefst bedauerlich, dass die Konsolidierungserfolge, die im Rahmen des Stärkungspakts in den Stadtgesellschaften gemeinschaftlich errungen wurden, binnen weniger Jahre „verpufft“ sind. Kommunale Demokratie kann nur dann gelebt werden, wenn vor Ort echte Handlungs- und Gestaltungsspielräume wahrnehmbar sind. Viele Stärkungspaktkommunen stehen bald wieder vor strukturellen Defiziten, die erneute Finanzierungsengpässe befürchten lassen. Und viele Kommunen, die noch keine Konsolidierungshilfe erhalten haben, könnten bald ebenfalls auf solche angewiesen sein.

Anders als im Antrag vorgesehen, gilt es unserer Ansicht nach also, unverzüglich die richtigen Maßnahmen zu treffen, um eine Neuauflage des Stärkungspakt Stadtfinanzen eben nicht notwendig zu machen.

Mit freundlichen Grüßen



Verena Göppert

Ständige Stellvertreterin des Geschäftsführers
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein

Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Christof Sommer

Hauptgeschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen