



Ausschuss für Kommunalpolitik

12. Sitzung (öffentlich)

18. Februar 2011

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 13:20 Uhr

Vorsitz: Carina Gödecke (SPD)

Protokoll: Beate Mennekes, Michael Roeßgen (Federführung)

Verhandlungspunkte und Ergebnisse:

1 Gesetzentwurf zur Änderung des § 76 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen

5

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 15/666

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss hört hierzu die in der folgenden Tabelle aufgeführten Sachverständigen an.

Verband/Stadt	Sachverständige/r	Stellungnahme	Seiten
Städtetage Nordrhein-Westfalen	Peter Jung	15/192 15/290 15/285	6

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen	Andreas Wohland	15/192 15/290	7
Landkreistag Nordrhein-Westfalen	Dr. Christian von Kraack	15/192 15/290	8
Bund der Steuerzahler NRW	Eberhard Kanski		9
Industrie- und Handelskammer NRW	Achim Hoffmann	15/294	11
Universität Köln	Dr. Werner Rügemer	15/293	12
Bonn	Michael Faber	15/275	14
Stadt Mülheim an der Ruhr	Uwe Bonan	15/288	15
Stadt Recklinghausen	Wolfgang Pantförder	-	17
Stadt Herten	Markus Kreuz	15/284	18
Stadt Leverkusen	Rainer Häusler	-	20
Stadt Köln	Gabriele C. Klug	15/292	22
Stadt Brühl	Dieter Freytag	15/296	24
Technische Universität Kaiserslautern	Florian Boettcher	15/295	25
Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen	Werner Haßenkamp	15/286	27
Fachverband der Kämmerer Nordrhein-Westfalen	Manfred Abrahams	15/267	29
Fragerunde		ab	31

Weitere Stellungnahmen	
Stadt Hamm	15/274
Kommunalpolitische Vereinigung der CDU	15/289

2 „Bettensteuer“ verhindern – Keine neuen Belastungen für Bürger und Betriebe in Nordrhein-Westfalen 51

Antrag
der Fraktion der FDP
Drucksache 15/124

Ausschussprotokoll 15/93 (Anhörung)

- Abschließende Beratung und Erarbeitung eines Votums an den federführenden Ausschuss –

Der Ausschuss lehnt den Antrag der Fraktion der FDP mit den Stimmen von SPD, GRÜNEN und LINKEN gegen die Stimmen von FDP CDU ab.

3 Bildungschipkarte stoppen, bedarfsgerechte Kinderregelsätze einführen! 52

Antrag
der Fraktion DIE LINKE
Drucksache 15/130

Ausschussprotokoll 15/78 (Anhörung)

In Verbindung mit

Die Bildungschipkarte zielt am Problem vorbei – Wir brauchen bedarfsgerechte Kinderregelsätze!

Entschließungsantrag
der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 15/177

- Abschließende Beratung und Erarbeitung eines Votums an den federführenden Ausschuss –

Der Ausschuss verzichtet auf ein Votum; eine entsprechende Mitteilung erfolgt an den federführenden Ausschuss für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Integration.

4 Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83) 53

Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU
Drucksache 15/1068

– Verfahrensabsprachen –

Der Ausschuss kommt überein, sich an der voraussichtlichen Anhörung des federführenden Haupt- und Medienausschusses im Rahmen einer Pflichtsitzung zu beteiligen.

5 Verschiedenes 54

Der Ausschuss beschließt eine Anhörung zum GFG 2011; Termin und Modalitäten sollen in dem am Rande des kommenden Plenums stattfindenden Obleutegespräch festgelegt werden.

* * *

1 **Gesetzentwurf zur Änderung des § 76 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen**

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 15/666

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Vorsitzende Carina Gödecke: Ich darf ganz herzlich alle eingeladenen Expertinnen und Experten in unserer Mitte begrüßen. Ich freue mich, dass Sie da sind, und danke Ihnen für die schriftlichen Stellungnahmen.

Zum Stichwort „schriftliche Stellungnahmen“: Durch den Wechsel unserer Ausschussassistentin von Frau Winands auf Frau Arnoldy und deren plötzliche Erkrankung ist beim Um- und Weiterleiten der E-Mails zumindest eine Stellungnahme hängen geblieben, auf die ich jetzt hinweisen möchte: Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen haben auch eine schriftliche Stellungnahme abgegeben. Diese werden wir gleich kopieren lassen, verteilen und auslegen. Sie erhält im Nachhinein noch eine laufende Nummer, das alles wird im Protokoll der Anhörung ordentlich auftauchen.

Ich möchte weiterhin darauf aufmerksam machen – das wissen alle Kolleginnen und Kollegen und auch die eingeladenen Sachverständigen –, dass wir heute nicht nur den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen behandeln, sondern auch einen bereits vor längerer Zeit gestellten Änderungsantrag der Fraktion Die Linke, den wir damals mit verschickt haben. Er hat keine Drucksachennummer, wie es üblich ist, wenn Änderungsanträge im Ausschuss eingebracht werden. Durch ein Versehen, das auch mit der geänderten und jetzt erkrankten Ausschussassistentin zu tun hat, ist er heute nicht noch einmal ausgelegt worden. Wir lassen ihn ebenfalls kopieren und holen das gleich nach.

Ich möchte fragen, ob noch jemand der Sachverständigen respektive der Organisationen, die wir eingeladen haben und die heute vertreten sind, eine Stellungnahme geschickt hat, die nicht auf unserem Tableau auftaucht.

(Die entsprechenden Stellungnahmen werden eingesammelt und zum Kopieren gegeben, sodann folgen einige organisatorische Hinweise.)

Nun möchte ich in die eigentliche Anhörung einsteigen. Wir haben den Sachverständigen mit der letzten Mail mitgeteilt, dass wir aufgrund der Fülle der Anzuhörenden – es sind 16 Rednerinnen und Redner –, darum bitten, dass Sie nicht noch einmal Ihre schriftlichen Stellungnahmen vortragen. Sofern wir sie bis heute hatten, dürfen Sie davon ausgehen, dass die Abgeordneten sie gelesen haben und kennen. Uns liegt daran, dass Sie noch einmal kurz und knapp in drei bis fünf Minuten den Kern des-

sen, was Sie uns im Rahmen der Anhörung mitgeben möchten, auf den Punkt bringen.

Wir wollen auch darauf verzichten, zwei Runden durchzuführen. Das hatte sich beim letzten Mal ganz gut bewährt. Wir haben die kurzen Statements, auch wenn es viele waren, sehr konzentriert angehört, danach konnten die Abgeordneten ihre Fragen stellen. Dadurch sind Doppelungen von Fragen verhindert worden.

Die kommunalen Spitzenverbände, die eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben haben, möchten drei Redebeiträge liefern. Wir beginnen mit Herrn Oberbürgermeister Jung aus der Stadt Wuppertal. – Bitte schön.

Peter Jung (Städtetag NRW): Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren Abgeordneten! Meine Damen und Herren! Ich darf Sie herzlich begrüßen. Es ist mir wichtig, heute zu sagen, dass sich die drei kommunalen Spitzenverbände in großer Einigkeit hinsichtlich der Änderung des § 76 befinden. Ich möchte, wie Sie richtig gesagt haben, nicht das wiederholen, was wir schriftlich niedergelegt haben, sondern deutlich machen, dass es bei der gesetzlichen Verpflichtung bleibt, alles Mögliche zu tun, um einen wirtschaftlichen Haushalt zu führen und auch die entsprechende Haushaltskonsolidierung vorzunehmen. Ich möchte das bewusst vorwegschicken; denn mir ist wichtig, dass die Änderung des § 76 für uns nicht bedeutet, dass der Basar geöffnet ist.

Eins ist uns sehr wichtig: Wir Städte und Gemeinden befinden uns nicht in Abwicklung, sondern wir wollen einen geordneten Prozess der Haushaltskonsolidierung betreiben. Die Fesseln, die uns im Moment teilweise angelegt sind, bedeuten für uns eher den Zustand einer Abwicklung. Ich möchte das an ein paar Punkten deutlich machen:

Es gibt viele Förderprogramme, die gerade auf Städte wie unsere ausgerichtet sind, die eine schwierige Sozialsituation und durchaus Probleme in der Zusammensetzung der Bevölkerung haben, an denen sie zum großen Teil aber nicht mehr teilnehmen dürfen, weil sie die Eigenanteile nicht aufbringen können. Es wäre wichtig, dass gerade solche Städte wieder an Programmen wie „Soziale Stadt“ teilnehmen und die entsprechenden Projekte umsetzen könnten.

Die Verwaltungen unserer Städte und Gemeinden können Beschränkungen in der Ausbildung nicht akzeptieren. Ich halte es für nicht akzeptabel, dass es teilweise Ausbildungsverbote oder zumindest starke Beschränkungen für Kommunen gegeben hat. Verwaltungen, die sich nicht permanent durch selbst ausgebildeten Nachwuchs erneuern und auch nicht die Möglichkeit haben, diesen Nachwuchs dann zu übernehmen, befinden sich wirklich in Abwicklung, weil sie überaltern werden und der notwendige Nachwuchs nicht folgt. Das hat nichts damit zu tun, dass wir uns deutlich zum Personalabbau und zu entsprechenden Maßnahmen bekennen, aber es muss trotzdem gewährleistet sein, dass der Aufbau der Verwaltungen so bleibt, dass sie auch in Zukunft ihre Aufgaben erledigen können.

Ganz besonders am Herzen liegt mir der Punkt Beförderungen, deshalb möchte ich ihn deutlich hervorheben. Die fehlende Möglichkeit von Beförderungen wirkt nicht nur

ausgesprochen leistungshemmend, es gibt auch eine starke Abwanderung aus den Kommunen, die nicht mehr befördern dürfen, in die Kommunen, die noch befördern können, und zwar nicht nur im Feuerwehrbereich, sondern auch in vielen anderen Bereichen. Was sich mir gänzlich nicht erschließt, ist, dass wir heute gerade im Feuerwehrbereich teilweise Kolleginnen und Kollegen beschäftigen, die zum Beispiel nach A 7 bezahlt werden, aber Aufgaben nach A 8 wahrnehmen. Wenn sie dann in eine andere Stadt gehen, die reicher ist – Herr Abrahams, ich schaue nach Düsseldorf, das ist nicht so weit von Wuppertal entfernt –, werden sie dort befördert, und wir dürfen aufgrund der Pflichtaufgabe zum höheren Stellenwert einstellen. Das zeigt die ganze Widersinnigkeit dessen, was sich dahinter verbirgt. Der selbst ausgebildete, mit den Gegebenheiten vor Ort gut vertraute Feuerwehrmann geht weg, stattdessen kommt ein anderer, der dann zum höheren Wert eingestellt werden darf.

Allein diese Beispiele zeigen, dass wir die Änderung des § 76 brauchen. Wir wollen uns verpflichten, maßvoll mit den neuen Möglichkeiten umzugehen, müssen aber gleichzeitig darauf hinweisen, dass die Änderung des § 76 nur der Einstieg in ein Konzept zur Sanierung der kommunalen Finanzen sein kann und keinesfalls die Lösung darstellt.

Andreas Wohland (StGB NRW): Sehr geehrte Frau Vorsitzende! Sehr geehrte Damen und Herren! Wir bedanken uns zunächst für die Möglichkeit, heute zu dem Gesetzentwurf zur Änderung des § 76 Stellung nehmen zu können. In Zusammenfassung unserer Stellungnahme möchten wir noch einmal auf die Problematik hinweisen, dass wir durch die Diskussion zur Änderung von § 76 nicht der Versuchung unterliegen dürfen, das Pferd sozusagen von hinten aufzuzäumen. Mittlerweile ist jede dritte Kommune im Nothaushaltsrecht, und nach all dem, was wir aus unserer Mitgliedschaft hören – das ist auch im Städtetag so –, wird sich die Situation in den nächsten Jahren noch dramatisch verschärfen. Das heißt aber nicht, dass die Kommunen flächendeckend in erster Linie mit dem Vollzug des Haushaltsrechts Probleme haben, sondern das ist Ausdruck einer katastrophalen Unterfinanzierung der kommunalen Familie in Gänze.

Das lässt sich auch an den bekannten Kassenkreditständen ablesen, die mittlerweile über 20 Milliarden € betragen. Insofern darf man nicht der Versuchung unterliegen, zu meinen, mit einer Änderung des § 76 könnte man die Problematik lösen, sondern wir brauchen dringend eine bessere Finanzausstattung. Hier noch einmal unser deutlicher Appell, auch an das Land Nordrhein-Westfalen, sich über den Bundesrat für ein Ergebnis der Gemeindefinanzkommission einzusetzen, welches seinen Namen verdient, und eine echte nachhaltige strukturelle Entlastung der Kommunen, insbesondere von Sozialaufwand, herbeizuführen. Das ist im Endeffekt auch die Auffassung des Landtags, die sich in der gemeinsamen Entschließung von Ende November letzten Jahres widerspiegelt. Wenn wir eine bessere Finanzausstattung hätten, bräuchten wir heute nicht über die Änderung des § 76 zu diskutieren, wir bräuchten im Endeffekt – bis auf wenige Ausnahmefälle vielleicht – sogar den ganzen § 76 nicht. Insofern noch einmal der deutliche Appell.

Gleichwohl sehen wir die Änderung des § 76 unter dem Strich positiv, und zwar aus zwei Gründen: Zum einen erhoffen wir uns, mit der Aufsicht vor Ort auch längerfristige Konsolidierungsmaßnahmen und -pakete flexibler vereinbaren zu können. Wir wollen nicht einfach in der Situation sein, dass die Aufsicht reflexartig schaut, wie lange der Konsolidierungszeitraum ist, und wenn er drei Jahre überschreitet, dann fällt das Fallbeil. Das führt zu solch bizarren Ergebnissen, wie sie Oberbürgermeister Jung gerade geschildert hat.

Zum anderen erhoffen wir uns – das ist auch in dem Text zur Einleitung des Gesetzentwurfs so wiedergegeben –, dass das Ganze als ein Baustein eines Gesamtmaßnahmenpakets zur Konsolidierung der Kommunalhaushalte gesehen wird. Es muss einmal eine verstärkte finanzielle Beteiligung des Bundes beim Sozialaufwand betreffen, aber auch Hilfen des Landes zur Konsolidierung besonders notleidender Städte und Gemeinden. Insofern sehen wir die Rechtsänderung unter dem Strich als positiv an. Im Übrigen kann ich auf unsere gemeinsame Stellungnahme verweisen.

Dr. Christian von Kraack (LKT NRW): Frau Vorsitzende! Ich kann mich in die Riege einreihen, die Herr Jung eröffnet und Herr Wohland fortgeführt hat. Sie haben gesehen: § 76 muss geändert werden. Das ist in der kommunalen Familie ganz unbestritten. Herr Wohland hat ausgeführt, dass man die kommunale Einnahmesituation gerade im Bereich der Sozialhaushalte dringend verbessern muss. Die Gemeindefinanzkommission des Bundes darf nicht einschlafen, auch wenn Einzelproblematiken im Bereich Hartz IV einer Teillösung zugeführt werden. Das ist keine Lösung des Problems. Vor dem Hintergrund muss man auch die Änderung des § 76 betrachten.

Ich kann demnach damit fortsetzen, wie die kommunalen Spitzenverbände zu dem Vorschlag stehen: Der Vorschlag an sich müsste verabschiedet werden. Er dokumentiert die grundsätzlich richtige Richtung und ist von dem tiefgreifenden Verständnis getragen, dass die Kommune nicht einfach Objekt einer Aufsicht sein darf, sondern dass sie Probleme hat, die drittverursacht sind – von Bund und Land –, die sie nicht alleine lösen kann und hierbei auch seitens der Aufsicht unterstützt werden muss. Der Änderungsvorschlag wurde allerdings aus einem tiefgreifenden Bedürfnis heraus sehr schnell konzipiert und ist nicht Teil einer Gesamtkonzeption. Das Land hat schon im Juni letzten Jahres ein Gutachten bei den Professoren Junkernheinrich und Lenk zu Konsolidierungshilfen in Auftrag gegeben. All das spielt zusammen. Der Vorschlag beinhaltet auch nicht, was mit den Nothaushaltskommunen geschieht, die solche bleiben werden; denn die Genehmigungsvoraussetzung ist weiterhin erforderlich. Das bedeutet, es wird theoretisch weiter Kommunen im Nothaushaltsrecht geben. Wenn dann, wie im Vorschlag ausgeführt, die Abschnitte 4 und 5 des Leitfadens ersatzlos wegfallen würden, wären auch die vorgesehenen Erleichterungen weg. Das ist ein Problem.

Dann müssen wir auch sehen, was mit dem Ziel passiert; denn § 76 löst die Problematik nicht. Er könnte sie sogar, wenn die Änderung isoliert stattfindet, verschärfen, weil er letztendlich nur die Kreditlinie erweitert. Es handelt sich um nichts anderes, als dass die Kommunen seit Jahrzehnten als Reservekassen des Bundes und des Landes genutzt worden sind. Sie mussten die Schulden machen, weil Bund und

Land die Aufgaben nicht refinanziert haben. Die Kommunen würden in die Zwangssituation versetzt, das weiter tun zu müssen. Das löst die Problematik nicht, wie hier schon zutreffend gesagt worden ist.

Wir müssen uns zusätzlich der Problematik der Aufsicht stellen. Zumindest im Bereich der Kreise sind wir als Kommunalaufsicht für die Gemeinden tätig. Da müssen wir uns fragen: Was kann die Aufsicht noch tun, wenn das Ganze ohne Gesamtkonzept, ohne weitere begleitende Regelungen durchgeht? Die Aufsicht ist hier auf eine reine Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt. Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte dürfen nicht angelegt werden, insbesondere keine Wirtschaftlichkeitserwägungen der Aufsicht. Die Kommune kann und soll das natürlich tun, sie macht das auch jetzt schon. Nur, es kann nicht mehr überprüft werden. Das heißt, die Aufsicht kann nur noch eine Entscheidung treffen, ob das Haushaltssicherungskonzept, das die Kommune vorlegt und das einen Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt – irgendwann in der Ferne – vorsieht, noch vertretbar ist oder nicht.

Hier treffen wir auf das Problem, dass die Abwägungen – das hat auch die GPA zutreffenderweise in ihrer Stellungnahme ausgeführt – auf Prognoseentscheidungen beruhen. Je weiter sie in die Zukunft gehen, desto mehr arten sie in Kaffeesatzleseerei aus. Das heißt, die Kommune wird Dinge vertreten können, und die Aufsicht wird sie nicht widerlegen können. Das wird niemals gerichtsfest sein. Wir werden in eine endlose Kasuistik vor den Verwaltungsgerichten und den Oberverwaltungsgerichten laufen. Damit ist weder der Kommune noch dem Gesamtziel geholfen, das Ganze in einer Wahrscheinlichkeitsberechnung zu betreiben. Ein individueller Umgang wird dann umso schwerer, weil die Frist es bisher ermöglicht hat, dass die Aufsicht einer Kommune gesagt hat: Ihr müsst gewisse Dinge machen, sonst bekommt ihr keine Genehmigung. Das ist dann nicht mehr da.

Daher sind wir der Auffassung: Wenn die Konsolidierungshilfen von Junkernheinrich und Lenk ernst gemeint sind, dann muss man § 76 angehen. In diesem Jahr muss man das ohnehin wieder tun; denn nach zuverlässigen Quellen, die wir alle haben – wir alle haben mal Zwischenversionen, Vorstellungen auf verschiedenen Veranstaltungen gehört –, werden Junkernheinrich und Lenk einen Haushaltsausgleich im ersten Jahr verbindlich verlangen. Darin wird auch eine verpflichtende Teilnahme aller Kommunen an dem Konzept stehen. Danach ist § 76, wie auch Herr Wohland gesagt hat, Makulatur; denn er stellt jetzt eine Ausnahme von dem Grundsatz dar, den Haushaltsausgleich machen zu müssen. Er stellt im Prinzip die Möglichkeit dar, Eigenkapital in einer gewissen Höhe zu verzehren, wenn eine Genehmigung vorliegt. Das macht dann insgesamt keinen Sinn mehr. Deswegen muss es in eine Gesamtkonzeption hinein.

Der Vorschlag ist gut und muss weiterbehandelt, aber auch um weitere Merkmale ergänzt werden. Er darf nicht so isoliert weiterbetrieben werden. Damit würden wir uns alle mehr Probleme machen als lösen. – Das als Fazit aus unserer Sicht.

Eberhard Kanski (BdSt): Sehr geehrte Frau Vorsitzende! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Zuerst einmal Dankeschön für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Der Bund der Steuerzahler lehnt das Gesetz zur Änderung des § 76 Gemeindeord-

nung ab; denn der in der jetzt geltenden Gemeindeordnung vorgegebene Dreijahreszeitraum sollte aus mehreren Gründen nicht aufgegeben werden.

Selbstverständlich sehen wir es als Alarmsignal, dass ein gutes Drittel unserer Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen aktuell das Nothaushaltsrecht anwenden muss. Selbstverständlich ist es ein Alarmsignal, dass unsere Kommunen in Nordrhein-Westfalen inzwischen mit über 52 Milliarden € verschuldet sind. Trotzdem entspricht es der allgemeinen Lebenserfahrung, dass man verbindliche Ziele setzen und Grenzen ziehen muss, auch um gegebenenfalls immer noch sparunwilligen Kommunalpolitikern zu zeigen, dass es sehr schwierig ist, das eine oder andere durchzusetzen.

Dass man mit dem Instrument einer strengen Fristsetzung bei Haushaltssicherungskonzepten auch gute Erfahrungen machen kann, zeigt das Beispiel der inzwischen schuldenfreien Landeshauptstadt Düsseldorf. Sie werden sich vielleicht daran erinnern, dass diese Stadt auch einmal einen Haushalt hatte, damals unter kameralen Gesichtspunkten, der nicht ausgeglichen war. Seinerzeit hat die Kommunalaufsicht verbindliche Ziele gesetzt, die auch eingehalten worden sind. Diese Zielsetzung war für die Politik und die Verwaltung Anlass, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Wir sehen heute, wie gut die Landeshauptstadt Düsseldorf im Vergleich zu anderen Städten, auch im bundesweiten Vergleich, dasteht.

Es erscheint aus Sicht des Bundes der Steuerzahler in diesem Zusammenhang ratsam, an dem in der Finanzwissenschaft seit Jahrzehnten bewährten Zeitraum von drei Jahren festzuhalten. Sollte der Zeitraum verlängert werden, wird nach unserer Meinung die Arbeit der Aufsicht unnötigerweise erschwert. Denn es liegt auf der Hand: Wenn Haushaltssicherungskonzepte einen Zeitraum von fünf, zehn oder gar 15 Jahren umfassen, haben wir ein Prognoseproblem und die Schwierigkeit für die Aufsicht, zu kontrollieren, ob ein solches Haushaltssicherungskonzept eigentlich zu dem führt, was die Gemeindeordnung vorsieht – den ausgeglichenen Haushalt.

Mit Blick auf die Zeit möchte ich nicht auf die Problematik der immer noch nicht beschlossenen umfassenden Gemeindefinanzreform eingehen; das haben wir vor vier Wochen an dieser Stelle ausgiebig getan. Selbstverständlich muss eine sehr strenge Subsidiarität umgesetzt werden. Haben wir gesamtstaatliche Aufgaben, wie etwa das Problem der Grundsicherung im Alter, dann muss diese Aufgabe auch gesamtstaatlich geregelt werden. Hier sind die Kommunen vollkommen überlastet. Völlig zu Recht haben die Bürgermeister der schuldenfreien Gemeinde Raesfeld und der verschuldeten Stadt Dorsten in einem gemeinsamen Interview vor gut einer Woche auf genau dieses Problem aufmerksam gemacht.

Ich bin der Meinung, dass es in den Haushalten immer noch Konsolidierungspotenziale gibt. Ich erinnere an eine Möglichkeit der intensiveren Zusammenarbeit über Stadtgrenzen hinaus. Auch städtische Eigengesellschaften und Eigenbetriebe sollten ihren Anteil an der Haushaltssanierung tragen. Ferner erinnere ich an diverse Runderrlasse des Ministeriums, die für die Kommunen Handreichungen zur Haushaltssanierung darstellen.

Wenn man sich Haushaltssicherungskonzepte ansieht, dann stellt man fest, dass die vorgesehene Dreijahresfrist durchaus auf bis zu sieben Jahre erweitert werden kann. Vielleicht ergibt sich nachher in der Diskussion die Möglichkeit, näher darauf einzugehen. Will sagen: Heute schon ist die eigentlich vorgesehene Dreijahresfrist in vielen Städten zu einer Siebenjahresfrist oder – wie ich es in Oer-Erkenschwick gesehen habe – bis zum Jahr 2033, also zu einer Jahrzehntefrist ausgedehnt worden.

Ich möchte zusammenfassend sagen, dass unsere Städte und Gemeinden zur Sanierung ihrer Finanzen und auch zum Schuldenabbau verbindliche Sparziele und einen verbindlichen Zeitrahmen brauchen. Dabei entspricht es der Lebenserfahrung, dass man manchmal Grenzen setzen muss. Für den Bereich der kommunalen Haushaltskonsolidierung gilt, dass man an dem in der Wissenschaft bewährten Dreijahreszeitraum festhalten sollte. Ohne klare Grenzen, ohne klare Zielvorgaben wird das Nothaushaltsrecht faktisch wirkungslos. Es muss für die Kommunen einen Anreiz geben, den in der Gemeindeordnung vorgeschriebenen Haushaltsausgleich anzustreben. Auch wird es nach unserer Meinung für die Aufsicht schwieriger, wenn von der Dreijahresfrist abgewichen wird.

Achim Hoffmann (IHK NRW): Sehr geehrte Frau Vorsitzende! Sehr geehrte Damen und Herren! Im Namen der Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen darf ich mich recht herzlich für die Einladung zur heutigen Ausschusssitzung bedanken. Auch wenn die Wirtschaft in diesem Fall nicht direkt von den Änderungen betroffen ist, wie es zum Beispiel bei der Änderung des Gemeindefinanzrechts der Fall war, so gibt es doch immer wieder Bezugspunkte. Die Wirtschaft ist sicherlich mittelbar von den Änderungen auf kommunaler Ebene in Bezug auf die Erhöhung der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer oder auch direkt bei den Unterhaltungsmaßnahmen für Straßen betroffen. Insofern würde ich mir wünschen, dass wir auch bei den weiteren sich abzeichnenden Gesetzesänderungen immer unmittelbar und direkt eingeschaltet werden.

Angesichts des straffen Zeitplans am heutigen Tag und aus Gründen der Sitzungsökonomie möchte ich mich relativ kurz fassen und auf unsere schriftliche Stellungnahme verweisen. Ich will nur noch zwei Punkte ansprechen: Die Ursachen für die kommunale Krise, die wir im Moment haben, sind sicherlich nicht an einzelnen Punkten festzumachen. Sie liegen in Nordrhein-Westfalen zum großen Teil an fremdbestimmten Kosten, die immer weiter ausufern. Das ist allen bekannt. Vonseiten der Wirtschaft gehen wir davon aus, dass die Lösung dieser Probleme nicht ohne Bund und Land erfolgen kann. Daher halten wir eine Verschiebung der Lasten, wie sie im Moment in § 76 GO angedacht ist, über neue Kredite in die Zukunft – die kommunalen Vertreter haben das schon angedeutet – für den falschen Weg. Wir hätten uns gewünscht, wenn zuerst einmal über eine grundlegende Neuordnung und Neuregelung der Lastenverteilung gesprochen und diese gefunden würde, bevor es zu einer Veränderung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens kommt. Beides ist sicherlich notwendig, aber vom Schritt her muss zuerst die Lastenverteilung geklärt werden und dann die Änderung von § 76 der Gemeindeordnung erfolgen.

Ein weiterer Grund, warum wir die Novelle zum jetzigen Zeitpunkt ablehnen, ist: Es macht aus unserer Sicht keinen Sinn, Planungshorizonte zu erweitern. Wir haben gesehen, dass die Planungshorizonte schon im kurzfristigen Bereich mit sehr vielen Unsicherheiten verbunden sind; ich darf nur auf die Finanzkrise hinweisen. Innerhalb kurzer Zeit waren alle Planungen der Haushalte Makulatur. Jetzt sind wir wieder etwas aus dem Tal heraus, aber wenn ich mir die Kommunalhaushalte 2010 ansehe, so muss man doch gravierende Unterschiede zwischen dem Entwurf, dem, was beschlossen wurde, und dem, was sich endgültig abzeichnet, feststellen. Schon kurzfristige Zeiträume sind mit sehr vielen Unwägbarkeiten behaftet. Wenn ich die Zeiträume noch länger verschiebe, so ist das aus unserer Sicht ein bisschen der Blick in die Kristallkugel, den keiner so richtig deuten kann. Daher ist unser Wunsch erst einmal die Konsolidierung der entsprechenden Kommunal Finanzen, die Planungshorizonte in diesem Bereich zu belassen, und dann kann man weiter sehen, was möglich ist.

Vorsitzende Carina Gödecke: Vielen Dank, Herr Hoffmann. Ihre Bitte, dass Sie künftig auch immer dann, wenn Sie nur mittelbar betroffen sind, die Gelegenheit zur Stellungnahme bekommen, kann ich nur an die Fraktionen weitergeben. Sie kennen die Spielregeln der Anhörung. Als Vorsitzende habe ich nur die Möglichkeit, die ich aber gerne nutze, Sie sowie alle anderen darauf aufmerksam zu machen, dass Sie gerne auch immer unaufgefordert, wenn Sie nicht eingeladen sind, Stellungnahmen schicken können. Wenn sie den kommunalpolitischen Ausschuss erreichen, werden sie mit einer laufenden Nummer versehen und verteilt, sodass Sie selbst dann, wenn Sie nicht eingeladen sind, Gehör im Sinne von Lesen finden. – Als Nächster ist Herr Rügemer, Politikwissenschaftler an der Universität Köln, an der Reihe.

Dr. Werner Rügemer (Universität Köln): Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Ich stelle zunächst einmal fest, dass ich weitgehend mit dem übereinstimme, was bisher gesagt wurde. Die isolierte Behandlung des § 76 ergibt eigentlich keinen Sinn, sondern steht mehr im Zusammenhang der seit Jahren klischeehaft durchgeführten Sparpolitik. Im Gesetzesvorschlag selbst heißt es:

„Die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände wird durch diese Maßnahme nicht berührt, die Selbstverwaltungsrechte der Gemeinden und Gemeindeverbände werden gestärkt.“

Das sehe ich eher in der Linie der Bundesregierung. Sie kennen die Linie von Bundesfinanzminister Schäuble, der sagt: Den Kommunen geben wir gerne mehr Autonomie, dann können sie selbst darüber bestimmen, wie sie mit dem wenigen Geld, das wir ihnen geben, auskommen. Das finde ich keine sinnvolle Herangehensweise.

Ich finde auch die Ausdrucksweise in dem Gesetzentwurf, etwa dass ein ausgeglichener Haushalt identisch ist mit einer „künftigen, dauernden Leistungsfähigkeit“, eine Beschönigung. Denn die nicht rückzahlbare Überschuldung, die immer noch dahinter steht, selbst wenn wir einen ausgeglichenen Haushalt haben, die mit einer de-

fizitären Infrastruktur und einer weiteren Verarmung in der Stadt zusammenhängt, kann ich nicht als sinnvoll ansehen.

Sinnvoll wäre ein solcher Vorschlag – da schließe ich mich dem an, was bereits gesagt wurde –, wenn die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen aufgehoben würde, wozu allerdings einige Vorschläge gehören, die in dieser Runde vielleicht nicht so gängig sind, die Sie aber sicherlich kennen: die Besteuerung von Gewinnen und Transaktionen, von großen Vermögen, die Bekämpfung der Steuerhinterziehung und Ähnliches. Man muss es sagen: Anders gibt es keinen Ausweg.

Der nächste Punkt, den wir eigentlich anpacken müssten – das ist ein wesentlicher Grund für viele Defizite in den Kommunen –, ist die Abkehr von einer blinden Investoren-, Banken- und Beratergläubigkeit. Ich nenne einige durchgängige Praktiken des letzten Jahrzehnts wie Cross-Border-Leasing, Zinswetten, die von der Deutschen Bank gekauft worden sind, Public Private Partnership. Beispiele dafür, wie Parteien, die in größeren Städten auch an den jeweiligen Regierungen beteiligt waren, auf unglaublich einfache Weise auf Investoren der dubiosesten Art mit Millionenfolgen hereingefallen sind, sind das World Conference Center in Bonn oder die Kölner Messehallen. Ich könnte eine ganze Liste von Kommunen erstellen, in denen durch diese Gläubigkeit an Investoren und Berater hohe Haushaltsbelastungen auf lange Zeit produziert worden sind.

Das würde bedeuten, dass die Landesregierung – das wäre mein Vorschlag – in dieser Hinsicht eine Bestandsaufnahme über das letzte Jahrzehnt macht, welche Folgen und Risiken mit den gerade genannten, nicht ausführlich aufgezählten strukturierten Finanzprodukten verbunden waren und welche Folgen das weiter hat. Die Landesregierung müsste die kommunal Verantwortlichen fördern und ermuntern, nach entsprechender Prüfung gegebenenfalls auch Bankenberater und Investoren auf Schadenersatz zu verklagen, desgleichen dubiose Verträge rückabzuwickeln. In Köln stehen wir beispielsweise vor der Frage, wie Sie wahrscheinlich wissen, wie ein für ungültig erklärter Vertrag über die Kölner Messehallen aufgelöst wird. Dort gibt es einen sehr großen Verhandlungsspielraum, je nachdem wie selbstbewusst und kenntnisreich die Kommune Köln auftritt. Dabei kann sie in einem Spielraum zwischen 200 und 300 Millionen € sparen oder auch nicht.

Der letzte Punkt: Wenn wir durch eine Verlängerung der Frist, wie in dem Gesetzesvorschlag vorgesehen, den Entscheidungsspielraum der Kommunalaufsicht erweitern würden, dann würden zum einen die Probleme auftauchen, die schon genannt worden sind: Die Prognose wird immer schwieriger. Zum anderen müssen wir davon ausgehen, dass die Kommunalaufsicht in den letzten Zeitabschnitten, gerade bei den riskanten Finanzprodukten wie Cross-Border-Leasing, Zinswetten, großen Immobilienprojekten, eklatant versagt hat. Dass die Kommunalaufsicht dann mit ihrem erweiterten Entscheidungsspielraum und unklaren Prognosen besser zurechtkäme als in der Vergangenheit, ist sehr zweifelhaft, weswegen ich der Landesregierung auch hier empfehle, eine Bestandsaufnahme zu machen: Wie hat die jeweilige Kommunalaufsicht gehandelt? Welches Versagen liegt vor? Welche Konsequenzen müssen gezogen werden?

Michael Faber (Bonn): Frau Vorsitzende! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich bedanke mich für die Möglichkeit, zum Antrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Änderung des § 76 Gemeindeordnung Stellung beziehen zu können. Zunächst einmal möchte ich es ausdrücklich begrüßen, dass mit dem Antrag auch die restriktive Seite der Gemeindeordnung, was die kommunale Haushaltswirtschaft betrifft, zum Gegenstand politischer Diskussionen im Landtag gemacht wird. Ich halte den Veränderungsbedarf hier für enorm. Grundlage dafür ist die Praxis und der Sachstand, wie er sich aktuell im Land auf der kommunalen Ebene darstellt.

Wir müssen feststellen, dass sich die Norm von § 82 entgegen dem ursprünglichen Zweck – sie war eigentlich dazu gedacht, gerade das Budgetrecht des Rates für eine kurze Übergangszeit zu schützen – mit ihren restriktiven Vorgaben mittlerweile immer mehr zur Standardgrundlage der Kommunen im Land entwickelt. Das ist zum einen demokratietheoretisch problematisch, da die Spielräume – wir haben das eben recht praktisch und plastisch hören können – für die kommunale Selbstverwaltung massiv eingeschränkt werden. Wir müssen zum anderen allerdings auch zur Kenntnis nehmen, dass sich die Reglementierungen, wie sie in immer mehr Kommunen vorliegen – denn die Zahl steigt perspektivisch weiter an – und sie insofern einschränken, keineswegs als zielführend erwiesen haben. Trotz all dieser Beschränkungen und Einschränkungen der Handlungsspielräume sehen wir keinen durchgreifenden Konsolidierungserfolg der Kommunen, die in die vorläufige Haushaltswirtschaft rutschen. Ausgehend von einer Nichtgenehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes kommen sie eben nicht dazu, den Haushaltsausgleich perspektivisch wieder darzustellen, vielmehr ist das perspektivlose Verbleiben auf dieser haushaltsrechtlichen Grundlage der Status quo für immer mehr Kommunen im Land.

Vor dem Hintergrund erweist sich genau diese Feststellung letzten Endes als Beleg für die These, wie sie vor allem die kommunalen Spitzenverbände seit langer Zeit vertreten, nämlich dass die Kommunen tatsächlich strukturell unterfinanziert sind. Denn wird den Kommunen der Spielraum für die eigene Gestaltungsfähigkeit durch § 82 massiv genommen, tritt aber gleichwohl kein durchgreifender Konsolidierungserfolg ein, belegt das relativ zwingend, dass die Verantwortung für die Herbeiführung der kommunalen Haushaltsnotlage nicht in kommunaler Hand, sondern vielmehr in einer strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen begründet liegt. Insofern beweist der Status quo, wie wir ihn im Land feststellen müssen, die These relativ unwiderlegbar.

Gleichwohl muss man auch darüber diskutieren, welche Schlussfolgerungen man hieraus zieht. Ich habe das in meiner Stellungnahme in dem einen Satz zusammengefasst: „Die Kommunen brauchen zur Haushaltskonsolidierung nicht nur mehr Zeit, sondern vor allem“, um tatsächlich die Möglichkeit eröffnet zu bekommen, ihren Haushalt wieder strukturell auszugleichen, „mehr Geld“ oder einen anderen Aufgabenbestand. Das greift der Antrag von SPD und Grünen insoweit nicht auf. Das Genehmigungszeitfenster wird zwar eröffnet, das ändert allerdings nichts daran, dass die Kommunen weiterhin in der originären Verantwortung bleiben, die letzten Endes nicht selbst zu verantwortende Haushaltsnotlage abzubauen. Das ist ein Schwachpunkt.

Ich möchte das um ein weiteres systematisches Argument ergänzen: Der Antrag von SPD und Grünen verändert die Genehmigungsparameter für das Haushaltssicherungskonzept von der gesetzlichen Fassung her nicht, sondern sie werden ersatzlos gestrichen. Vor dem Hintergrund – Herr Dr. von Kraack hat es eben ausgeführt – steht zu befürchten, dass nachher die Rechtsunsicherheit – bei nicht gesetzlich determinierten Genehmigungsvoraussetzungen – in der Praxis für den aufsichtsbehördlichen Genehmigungsmaßstab ansteigt. Das kann nicht im Interesse der Kommunen sein. Sie müssen schon durch gesetzlich vorgegebene Genehmigungsparameter eine Leitlinie haben, was Grundlage der aufsichtsbehördlichen Genehmigungsentcheidung über die vorgelegte Konsolidierungskonzeption ist.

Insofern halte ich das ersatzlose Streichen der Genehmigungsparameter im Rahmen des § 76 nicht unbedingt für eine kommunalfreundliche Variante. Es hat jedenfalls ein Potenzial, sodass man vor dem Hintergrund in der Praxis den Versuch unternimmt, im Rahmen des Genehmigungsverfahrens ausgeweitete aufsichtsbehördliche Einwirkungsbefugnisse an den Tag zu legen. In die Richtung habe ich die Begründung des Antrags verstanden, der an einer Stelle auch ausführt, dass nach dem Wegfall zusätzliche Wirtschaftlichkeitsüberlegungen der Kommunalaufsichtsbehörde in das Genehmigungsverfahren einzufließen haben. Hier habe ich verfassungsrechtliche Bedenken. Sofern das im Sinne von Zweckmäßigkeitserwägungen zu einzelnen, konkreten kommunalen Vorhaben verstanden wird, stößt das an die Grenze der Landesverfassung, die in Art. 78 Abs. 4 die Kommunalaufsicht auf eine Rechtsaufsicht beschränkt. Bei einer entsprechenden Gesetzesfassung kann also durchaus einiger Spielraum und Unsicherheit entstehen.

Ich empfehle, sich Gedanken darüber zu machen, ersatzweise materiell-rechtliche Genehmigungsparameter im Rahmen des § 76 zu definieren oder aber – das wäre die weitergehende Variante, wie es in vielen anderen Ländern der Fall ist – die Genehmigungsbedürftigkeit des Haushaltssicherungskonzepts selbst zu überdenken. In vielen anderen Bundesländern beispielsweise ist es nicht so, dass neben der Verpflichtung der Kommunen, eine Konsolidierungsstrategie aufzustellen, diese der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf. Das wäre eine Alternative dazu, nämlich andere Fassungen von Genehmigungsparametern im Rahmen des § 76 zu verankern.

Uwe Bonan (Stadt Mülheim an der Ruhr): Sehr geehrte Frau Vorsitzende! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Herzlichen Dank, dass ich heute eine Stellungnahme abgeben darf. Leider ist die Stadt Düsseldorf nicht die Standardkommune in Nordrhein-Westfalen; denn 90 % der Kommunen schaffen es nicht, einen strukturellen Haushaltsausgleich zu erreichen. Der Handlungsbedarf ist somit nach wie vor sehr groß und die Veränderung des § 76 der Gemeindeordnung ein weiterer wichtiger Baustein, um das Gesamtbauwerk „Neustrukturierung der Kommunalfinanzen“ wiederherzustellen.

Das Ziel ist aus meiner Sicht klar, nämlich zum nächstmöglichen Zeitpunkt einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Wir reden über die Veränderung des Zeitraums und befinden uns da in guter Gesellschaft; denn die Kommunen müssen den Aus-

gleich in vier Jahren darstellen. Der Bund hat die Möglichkeit, die Nettoneuverschuldung bis zum Jahr 2016 auf null zurückzufahren, das Land Nordrhein-Westfalen bis 2020. Das heißt, wir stellen eine Ausnahme in dem System dar. Wir müssen den Haushaltsausgleich in vier Jahren erreichen.

Ein Beispiel für eine Kommune, die in den Genuss der Neuregelung kommen könnte, ist die Stadt Mülheim an der Ruhr. Wir haben ein Haushaltssicherungskonzept bis zum Jahr 2014 aufgestellt und können unser Defizit von 70 auf rund 20 Millionen € im Jahr 2014 reduzieren. Es wäre sicherlich interessant, weiterzurechnen und zu schauen, welche Auswirkungen das unter Berücksichtigung des neuen § 76 hätte.

Im Sinne der Stärkung der Budgethoheit schaffen wir hier nicht nur eine Perspektive für die Kommunen, sondern auch für die Räte. Es wird eine zweite Perspektive gegeben. Als ersten ganz wichtigen Schritt haben wir die Soforthilfe von 300 Millionen € bekommen, jetzt kommt der zweite Schritt. Das ist im Hinblick auf den Landtagsbeschluss vom 29. Oktober 2010 sehr konsequent. Sie erinnern sich daran: Das Aktionsbündnis „Raus aus den Schulden“ hat eine Sondersitzung des Landtags organisiert. Da wurde beschlossen, dass sich der Landtag einstimmig dafür einsetzen möchte, die Konsolidierungsbemühungen der Kommunen zu unterstützen. Das ist mit der Veränderung des § 76 der Fall.

Ich möchte allerdings auf zwei wichtige Parameter hinweisen: Zum einen steht in der Gesetzesbegründung der Hinweis, dass der Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu erreichen ist. Das ist auch richtig, aber durch das NKF haben wir einen weiteren Baustein zu berücksichtigen, nämlich den Wiederaufbau des Eigenkapitals bis zur schwarzen Null. Sie wissen, es gibt neun überschuldete Kommunen, und 27 Kommunen werden bis zum Jahr 2014 überschuldet sein. Das heißt, der Haushaltsausgleich bei gleichzeitigem Aufbau des Eigenkapitals auf null kann nicht funktionieren. Hier bedarf es Sonderregelungen, wie damit umgegangen wird; denn die 27 plus neun Kommunen dürfen nicht in einen „Ewigkeits-HSK“ verfallen. Es bedarf klarer Regelungen, damit die Handlungsfähigkeit der Kommunen sichergestellt ist.

Zum anderen wird die Zahl der genehmigungsfähigen Haushaltssicherungskonzepte sicherlich ansteigen. Zunächst einmal gehe ich aber davon aus – hoffentlich für einen befristeten Zeitraum –, dass es weiterhin Kommunen gibt, die kein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept vorlegen können. Auch hier muss gewährleistet sein, dass die Kommunen nicht vom gegenwärtigen Status quo abgehängt werden, das heißt, dass sie hinter die Regelungen des gegenwärtigen Leitfadens zurückfallen. Die Kommunen müssen nach wie vor die Möglichkeit haben, zu investieren sowie an Förderaktivitäten und Förderprogrammen teilzunehmen.

Das sind nur zwei Aspekte. Auch hier bedarf es einer Regelung, ansonsten würde § 82 in Gänze greifen. Wenn man „böartige“ Aufsichtsbehörden hätte, wäre ein Investitionsstopp die Folge, und freiwillige Aufgaben würden gestoppt. Das kann nicht im Sinne der Gesetzesveränderung sein.

Wolfgang Pantförder (Stadt Recklinghausen): Recklinghausen, nördliches Ruhrgebiet, Kohlerückzugsgebiet – wir plädieren sehr für die Änderung des § 76, und zwar für eine zeitnahe Änderung. Wir sind Mitglied im Städtetag NRW, ich bin dort auch im Vorstand, deswegen hat die Stadt Recklinghausen auf eine eigene Stellungnahme verzichtet. Für uns gilt die gemeinsam eingereichte Erklärung. Ich will nur einige Punkte ergänzen, insbesondere gegenüber der Auffassung, es könnte bei dem dreijährigen Zeitraum verbleiben.

In unserem Raum sind wir sehr konsolidierungserfahren. Wir haben schon Ende der 80er-Jahre und in den 90er-Jahren Haushaltssicherungskonzepte erstellt und erfolgreich durchgeführt. Wir haben sie erstellen müssen, weil wir immer scharf an der Kante zwischen unseren Einnahmen und Ausgaben waren. Jede Konjunkturkrise hat offenkundig gemacht, dass die Einnahmen nicht ausreichen, um unsere Aufgaben zu erfüllen. Deswegen waren wir dazu verpflichtet, haben das getan und auch Ratsmehrheiten organisieren können. Egal wer in Recklinghausen regierte – das war mal etwas anders als jetzt –, die Räte haben sich ihrer Verantwortung gestellt, und wir haben die Haushalte wieder ausgeglichen. Aber es waren Konjunkturkrisen. Deswegen mussten wir uns anpassen und haben uns angepasst. Wir haben auch die notwendigen Maßnahmen konsequent durchgesetzt.

Geändert hat sich seit 2002, dass wir zwar nach wie vor Konjunkturkrisen hatten – nämlich 2002 und 2004, fast bis 2005, man braucht sich nur die Einnahmeentwicklung anzusehen –, gleichzeitig aber – das ist das Neue – sind den Kommunen zusätzliche Aufgaben mit erheblichen Ausgabevolumina auferlegt worden. Deswegen hat uns nicht eine reine konjunkturelle Krise Sorgen gemacht – insbesondere die Finanzkrise 2008/2009, die habe ich vergessen zu erwähnen –, sondern es sind die zusätzlichen Aufgabenlasten.

Ich will nur vier Stichworte nennen, weil sie sich gut auf Bund und Land verteilen: Der offene Ganztag hat zusätzliche kommunale Lasten ausgeübt. Auch U3 hat erhebliche zusätzliche Lasten gebracht. Die große Hartz-IV-Reform hat nicht den versprochenen Entlastungseffekt in Höhe von 2,5 Milliarden € gebracht. Davon sollten wir dann 1,5 Milliarden € in U3 stecken. Wir sind zusätzlich belastet worden und hatten gleichzeitig den Ausbau von U3. Letztlich geht es um die Grundsicherung im Alter. Das heißt, neben den konjunkturellen Wirkungen gab es massive Wirkungen durch Aufgabenzuordnungen. Die haben wir uns nicht herbeigesehnt. Wir sind bereit, Aufgaben zu erfüllen, sogar gerne, weil wir die besten Ansprechpartner vor Ort sind, aber wir legen schon Wert darauf, dass man solche gesamtgesellschaftlichen Aufgaben anders finanziert als durch die überwiegende Verlagerung auf die Kommunen.

Weil die Haushalte jetzt so sind, wie sie sind – seit Jahren ist die Tendenz zunehmend defizitär, bei allen Bemühungen, auch in dem Zeitraum über Sparmaßnahmen zu konsolidieren –, kann ein dreijähriger Zeitraum nicht ausreichen. Wenn Sie Räten ein HSK vorlegen, das auf Aussichtslosigkeit ausgerichtet ist, dann frage ich Sie allen Ernstes: Wem wollen Sie wichtige Entscheidungen abverlangen, wenn der Rat weiß, dass selbst die Entscheidung, die er dann trifft, keine Wirkung erzielt? Das ist keine gute sportliche Übung und wäre so, als wenn Sie jemanden 1.000 m laufen

lassen würden, bei dem Sie von vornherein wissen, dass er nach 50 m zusammenbricht, aber trotzdem sagen: Mach mal!

Daher brauchen wir eine bessere Zeitperspektive, die aber eingebunden sein muss, sonst ist auch das ohne Aussicht, was mehrfach vorgetragen worden ist. Sie muss quasi als Dreisäulenmodell in die Verbesserung der Finanzausstattung des Bundes und des Landes eingebunden sein. Unsere eigene Säule wollen wir ernsthaft betreiben. Wenn uns über § 76 mehr Perspektive gegeben wird, bin ich sicher, dass wir wieder gute Ratsmehrheiten organisieren können, weil wir klare Ziele vor Augen haben. Wenn wir dann noch Mechanismen erfinden, wie man Zeitachsen verträglich, auch mit der Kommunalaufsicht, regeln kann, damit sie nicht auf Unendlichkeit ausgerichtet sind, kommen wir alle einen deutlichen Schritt weiter. Dann macht uns Kommunalpolitik wieder mehr Freude als jetzt. Wir sind bereit, an der Stelle Verantwortung zu übernehmen.

Ich weise auch gerne darauf hin, dass es zwingend notwendig ist, den Leitfaden nicht ganz aufzugeben, sondern wir brauchen insbesondere die Abschnitte 4 und 5 für all diejenigen Gemeinden, die es wegen der noch schlechteren Bedingungen nicht schaffen, einen HSK aufzustellen. Auch denen sollten wir ein Stück weit Hilfeleistung geben. Da ist die kommunale Familie sehr solidarisch. Wir denken nicht nur an diejenigen, die es jetzt unter den veränderten Bedingungen schaffen, einen HSK aufzustellen, sondern auch an diejenigen, die es noch schwerer haben.

Markus Kreuz (Stadt Herten): Frau Vorsitzende! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Die Stadt Herten kann sich, da sie geografisch ähnlich nah an Recklinghausen liegt, wie wir heute nebeneinandersitzen, den allgemeinen Ausführungen zu der Lage im Kreis Recklinghausen anschließen. Insofern erlauben Sie mir, dass ich einige wenige Schwerpunkte kurz skizziere.

Die Veränderung des § 76 der Gemeindeordnung hätte für uns die Auswirkung, dass wir darüber reden, ab 2049 wieder Eigenkapital in der Bilanz vorzuweisen. Das erlebe selbst ich nicht mehr in meiner beruflichen Tätigkeit, egal wie sich die Pensionszeiten entwickeln. Die Prognosewahrscheinlichkeit wird durch die Verlegung des Zeitraums nicht besser. Ich weiß, dass das bei einigen Gemeinden und Kreisen etwas anders ist. Für diejenigen, die Haushaltsausgleichsprognosen innerhalb der nächsten fünf oder acht Jahre haben, ist es sicherlich eine Erleichterung, bei der Prognose 2049 nicht. Insofern gilt das, was viele meiner Vorredner bereits angedeutet haben: Wir brauchen neben der Veränderung, was die Sanierungszeiträume betrifft, vor allem eine strukturelle Klärung der Frage, wie wir grundsätzlich wieder ausgeglichene Haushalte hinbekommen.

Ich darf insofern darauf hinweisen, dass § 76 bislang und auch nach der Änderung, so sie kommt, davon ausgeht, dass die Gemeinde allein dafür verantwortlich und in der Lage sein soll, ihre Haushaltsslage zu bewältigen. Das ist nach den verschiedentlich – auch durch Wolfgang Pantförder für den Kreis Recklinghausen – skizzierten Situationen leider nicht der Fall. Insofern sind die Gesetzessystematik und die finanzielle Realität in den Kommunen leider nicht ganz deckungsgleich.

Sehr wichtig wäre mir weiterhin – das ist schon angeklungen –, zu klären: Wer macht eigentlich was mit uns? Wir haben in der Regel ein Verhältnis zur Kommunalaufsicht, zum Kreis, zur Bezirksregierung und auch mal – wenn es gut oder schlecht läuft – zum Innenministerium. Es gibt die Gemeindeprüfungsanstalt, die sich gerne verschiedene Themen herausgreift. Wir haben Wirtschaftsprüfer, die sich mit der Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüssen beschäftigen. Ganz nebenbei haben wir auch noch eine Aufgabe für unsere örtliche Rechnungsprüfung zu finden. Ich fände es insgesamt hilfreich, wenn wir einmal überdenken würden: Wer kümmert sich darum, uns intern zu beraten, extern zu beraten, im Zweifel auch extern zu kontrollieren? Das würde mir insbesondere dann sehr helfen, wenn meine Wirtschaftsprüfer auch einmal andere Auffassungen als die der Gemeindeprüfungsanstalt haben. Da muss jeder seinen Mittelweg finden.

Bis zum letzten Jahr gab es im Grundgesetz – in der Landesverfassung ist es immer noch verankert – die schöne Formulierung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Nun möchte ich mir nicht anmaßen, dass eine Stadt wie Herten mit ihren knapp 63.000 Einwohnern – aber auch nicht eine Stadt wie Düsseldorf mit ein paar mehr Einwohnern – in der Lage wäre, gesamtwirtschaftliche Auswirkungen auf die Bundesrepublik zu produzieren. Sehr wohl kann ich allerdings feststellen, dass sowohl für diese als auch für andere Städte eine Störung des finanzwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt, auf der einen Seite durch die angesprochenen konjunkturellen Entwicklungen, auf der anderen Seite durch die steigenden Soziallasten und auch die steigende Verschiebung hin zu den Gemeinden.

Es wäre sehr hilfreich, ob nun unter der Bezeichnung oder einer anderen, wenn anerkannt würde, dass es eine Problematik gibt und daraus entsprechende Folgen für die Gemeinden abgeleitet werden. Ich muss in meinem Haushalt jährlich ein investives Defizit im hohen siebenstelligen Bereich hinnehmen. Mit anderen Worten: Ich schreibe mehr ab, als ich investiere. Kein Unternehmer macht das, weil er dann, je nachdem wie gesund oder ungesund er ist, früher oder später – das ist nicht persönlich gemeint, Herr Jung – über die Wupper geht.

Wenn wir uns in der Frage einig wären, dass wir auf der kommunalen Ebene in weiten Teilen eine finanzwirtschaftliche Störung haben und etwas pessimistisch dahin gehend sind, ob wir dieses Problem auf Landes- oder Bundesebene oder allen Ebenen zusammen innerhalb von kürzester Zeit lösen können, dann müssten wir zunächst einmal daran arbeiten: Wie können wir den betroffenen Gemeinden zumindest das ermöglichen, was zwingend erforderlich ist, nämlich neben den laufenden Dingen wie Personalkosten und Ähnlichem ganz massiv den investiven Bereich stärken? Denn wenn ich das in den nächsten Jahren nicht angehen kann, weiß ich nicht, wo die Stadt Herten oder andere Städte in zehn oder 20 Jahren liegen. Dann darüber zu lamentieren, ob wir ausgeglichene Haushalte haben, ist an der Stelle relativ uninteressant.

Mir wäre es lieb, wenn so etwas berücksichtigt würde, idealerweise im Gesetzgebungsverfahren, gerne aber auch an anderer nachhaltiger Stelle. Es muss zumindest ein Grundsatz wie „Investieren vor Konsumieren“ beachtet werden, damit wir den

Regeln des sinnvollen Neuen Kommunalen Finanzmanagements Rechnung tragen können.

Rainer Häusler (Stadt Leverkusen): Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Zunächst vielen Dank dafür, dass ich hier angehört werde. Ich habe schon vor vier Wochen die Gelegenheit gehabt, zu einem anderen Antrag Stellung zu nehmen. Aus arbeitszeitökonomischen Gründen und auch, weil ich mich im Tenor in der Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände wiedergefunden habe, habe ich bewusst auf die detaillierte Beantwortung des umfangreichen Fragenkatalogs verzichtet. Gleichwohl will ich an dieser Stelle auf besondere Akzente aufmerksam machen und noch etwas Grundsätzliches dazu sagen.

Ich will insoweit meinen Kollegen Bonan etwas berichtigen, was die Anzahl der Städte und Gemeinden mit Haushaltsausgleich anbelangt. Herr Jäger hat uns konkret mitgeteilt, dass nur noch acht von 429 Kommunen – das sind noch nicht einmal 2 % aller Gebietskörperschaften – einen Haushaltsausgleich herbeiführen können. Das zeigt die gesamte Dramatik der finanziellen Misere in der kommunalen Familie. Das zeigt auch, dass die Städte und Gemeinden die Misere nicht aus eigener Kraft beheben können. Warum ist das so? Die eklatanten Struktur- und Systemfehler im Finanzierungsgefüge zwischen Bund, Ländern und Gemeinden müssen behoben werden. Das ist der entscheidende Punkt. In diesem Zusammenhang ist die Änderung der Gemeindeordnung, wenngleich damit ein größerer Handlungsspielraum im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung gegeben ist, im Hinblick auf § 76 nur ein kleiner Schritt, aber in die richtige Richtung. Diesem kleinen Schritt müssen noch viele große Schritte folgen.

Ich möchte an dieser Stelle die Gelegenheit nutzen, davor zu warnen, mit der Verabschiedung der Gesetzesänderung könne zeitgleich der haushaltswirtschaftliche Leitfaden aufgehoben werden. Der ersatzlose Wegfall würde einen Rückfall in eine uneingeschränkte Anwendung des § 82 mit vorläufiger Haushaltsführung bedeuten. Die damit verbundenen größeren Restriktionen können angesichts der überwiegend fremdgesteuerten Selbstverwaltung wohl nicht gewollt sein.

Aber – das sage ich ausdrücklich – die Modifizierung der haushaltswirtschaftlichen Leitlinien ist zwingend. Denn trotz des Verzichts auf einen Endzeitpunkt für den Haushaltsausgleich werden viele Kommunen in der vorläufigen Haushaltsführung bleiben. Noch viel wichtiger ist, dass wir eine einheitliche Handlungsweise der Bezirksregierung, der Kommunalaufsichten gewährleisten müssen. Da dürfen wir nicht – ich sage das ein Stück weit despektierlich – willkürlich unterschiedlichen Handlungsweisen ausgesetzt sein. Ich betone deshalb ganz ausdrücklich, dass das Inkrafttreten der Gemeindeordnungsänderung nur in Verbindung mit einem neuerlichen und modifizierten Erlass erfolgen darf.

Ich will einige Beispiele dafür nennen, warum eine Modifizierung zwingend ist: Für die Berechnung des Kreditrahmens – der Kollege neben mir hat schon darauf aufmerksam gemacht – kann die Tilgung nicht Maßstab sein. Für gesetzlich auferlegte Investitionsmaßnahmen wie zum Beispiel U3 ist eine zweckgebundene Erhöhung des Kreditrahmens zwingend erforderlich. Auch die Verwendung von Grundstückser-

lösen, die letztlich zur Reduzierung der Aufnahme von Krediten führen soll, muss möglich sein. Was die Abgrenzung von rentierlichen und unrentierlichen Investitionsmaßnahmen anbelangt, muss eine Neuerung in der Weise realisiert werden, dass es sich nicht nur um gebührenkalkulierende Einrichtungen handeln darf, sondern grundsätzlich um Maßnahmen, die mit einer Wirtschaftlichkeitsberechnung den Beweis führen, dass sie in den rentierlichen Bereich hineingehören und insoweit eine Möglichkeit zusätzlicher Kreditmittel gegeben ist.

In meiner Doppelfunktion – ich bin Kämmerer und Personaldezernent – will ich darauf aufmerksam machen, dass der haushaltswirtschaftliche Leitfaden auch Dinge der Personalwirtschaft beinhaltet. Dazu kann ich nur sagen: Neben dem ohnehin schon vorgenommenen Eingriff in die Finanzhoheit findet mit einem solchen Erlass und mit dem derzeit noch gültigen Leitfaden auch ein maßgeblicher Entzug der Personalhoheit statt. Das heißt, von kommunaler Selbstverwaltung kann in diesem Zusammenhang gar nicht mehr die Rede sein. Deshalb sage ich: Nur der Stellenplan kann die Grundlage für Genehmigung, Duldung oder Restriktionen sein. Restriktionen oder das Verbot der Ausbildung, der Übernahme, auch der leistungsgerechten Bezahlung sind aber kontraproduktiv und einer Haushaltskonsolidierung nicht dienlich; das wissen wir alle.

In Leverkusen – das habe ich beim letzten Mal schon gesagt – haben wir in den letzten Jahren 600 Beschäftigte abgebaut. Vergleichsweise weniger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen vergleichsweise mehr tun. Was ist die Folge der Restriktionen? – Herr Jung hat darauf aufmerksam gemacht: die Abwanderung in beförderungsfähige und beförderungswillige Kommunen. Das fördert eine zusätzliche Ungleichbehandlung. Die Schere zwischen den tarifgebunden Beschäftigten und den Beamten geht immer weiter auseinander. Das fördert letztlich die Demotivation bis hin zu – Sie mögen das nicht glauben – Langzeiterkrankungen und einem auf Dauer gestörten Betriebsfrieden.

Ich sage ganz deutlich: Das Mindeste, das bei dem Leitfaden bezogen auf den Beförderungskorridor passieren muss, ist, dass uns als Kommunen zum Beispiel die gesetzlich vorgegebenen Neueinrichtungen von Planstellen im Sektor U3 und der Feuerwehr nicht angelastet werden dürfen, sondern diese Dinge müssen neutralisiert werden, um einen entsprechenden Beförderungskorridor zu haben. Genauso wie die Tarif- und Besoldungserhöhungen neutralisiert werden, wofür die Städte und Gemeinden „nichts“ können, muss dies für die Neueinrichtung von Planstellen realisiert werden.

Ich sage zum Schluss: Falls der Leitfaden in diesem Zusammenhang nicht grundlegend geändert wird, werden die sogenannten städtischen Armenhäuser auch noch arm an motivierten und leistungsorientierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Das kann doch nicht Sinn der Sache sein, das kann doch nicht im Sinne des Ministeriums für Inneres und Kommunales sein.

Mein Fazit lautet: Die Änderung der Gemeindeordnung wird begrüßt, aber die Fortführung und vor allen Dingen die Modifizierung des Leitfadens ist zwingend, und zwar zeitgleich und nicht in Stufen.

Vorsitzende Carina Gödecke: Danke schön, Herr Häusler. – Für die Stadt Köln spricht nun Frau Klug. Ich möchte darauf aufmerksam machen, dass mir Frau Klug mitgeteilt hat, dass sie aufgrund anderer dienstlicher Termine nur bis 11:45 Uhr bleiben kann. Das heißt, in der Fragerunde wird sie wahrscheinlich nicht mehr da sein können. Frau Klug, bitte.

Gabriele C. Klug (Stadt Köln): Frau Vorsitzende! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Von den Kollegen Vorrednern ist schon sehr viel gesagt worden, was ich nur von Herzen unterstützen kann. Daher möchte ich mich jetzt auf eine Vorbemerkung und vier Anmerkungen beschränken.

Zur Vorbemerkung: Ich rede heute zu Ihnen aus der Perspektive der Stadt Köln, nachdem ich bereits in einer anderen Kommune tätig gewesen bin, die wie die Stadt Köln unter einem strukturellen Defizit leidet, aber noch die Kraft hat, sich mit einem ehrgeizigen Konsolidierungsprogramm vor dem Zwangszugriff der Kommunalaufsicht zu retten. Dieses ehrgeizige Konsolidierungsprogramm ist Ausdruck der eigenständigen Verantwortung, die den Kommunen durch das Grundgesetz übertragen ist, der wir uns sehr gerne stellen. Das Konzept beinhaltet für Rat, Verwaltung und Bürgerschaft, und zwar für die natürliche wie die korporative, erhebliche Zumutungen. Dazu stehen wir, und das setzen wir konsequent um.

Zur den Anmerkungen: Worüber diskutieren wir heute? Ich werde jetzt nicht über die Lösung der Finanzkrise oder die Gemeindefinanzierung reden, da herrscht in dieser Runde Einigkeit. Alle Sachverständigen, die heute aus kommunaler Perspektive gesprochen haben, sind in der Analyse und Lösung übereinstimmend der Meinung, dass das strukturelle Defizit abgebaut werden muss und das nicht allein durch kommunale Maßnahmen machbar ist. Mit etwas Mühe und gemeinsamem Zusammenwirken kommen wir vielleicht auch in der rechnerischen Darstellung noch ein Stück weiter als bisher.

Wir haben aber ein Problem zu lösen und befassen uns heute mit einem Teilausschnitt, der von § 76 Gemeindeordnung abgedeckt wird. Der Teilabschnitt stellt an uns die Frage: Wie können wir unter den Rahmenbedingungen des NKF eine nachhaltige und wirkungsorientierte Konzeption entwickeln, die die Kommunen in die Lage versetzt, den Teil, den sie selbstständig steuern können, tatsächlich in die Hand zu nehmen?

Wesentlich erscheint mir dabei, dass regionale und strukturpolitische Aspekte immer eine Rolle spielen. Deswegen muss ein Rahmen geschaffen werden, in dem die Kommunen eigenverantwortlich einen möglichst großen Spielraum haben, um den regionalen und strukturpolitischen Aspekten Rechnung zu tragen. Umgekehrt bedeutet dies, dass jede Zwangsmaßnahme der Kommunalverwaltung ein Eingriff in den Wettbewerb der Kommunen ist und auch eine Störung des freiwilligen Zusammenwirkens der Kommunen darstellen kann. Wir müssen daher erwarten, dass eine Konzeption, die der neuen Steuerung unter NKF Rechnung trägt, die Chancen, die NKF den Kommunen bietet, auszuschöpfen in der Lage ist. Deswegen müssen wir Sanierungskonzeptionen ermöglichen und von Überlegungen – wie sie hier in den Raum gestellt worden sind, wie wir auch praktische Erfahrungen haben – der klassi-

schen, auf drei Jahre beschränkten Haushaltskonsolidierung wegkommen, die eher in der wilhelminischen Zeit als in der heutigen Welt zu verankern sind, insbesondere unter den Rahmenbedingungen des strukturellen, nicht einzeln kommunal zu steuernden Defizits.

Ich habe meine Vorbemerkung gemacht, weil ich nicht der Auffassung bin, dass das die Kommunen dazu legitimiert, sich aus der eigenen Verantwortung, soweit es steuerbar ist, zurückzuziehen. Wir haben allerdings eine wesentliche Rahmenbedingung, die damals, als die Konzeption des einjährigen Haushaltsausgleichs und dann die Verlängerung auf drei Jahre entwickelt worden ist, so nicht sichtbar war. Strukturpolitische und regionale Fragestellungen müssen also im Rahmen eines Sanierungskonzeptes, das den eigenständigen Steuerungsanteil der Kommunen umfasst, möglich werden. Das muss auch eine Leitlinie sein; denn Art. 28 und entsprechende Vorschriften der Landesverfassung Nordrhein-Westfalens verschaffen den Kommunen rechtlich geboten immer noch – auch unter den Bedingungen der Finanzkrise – die Möglichkeit, sich eigenständig sanieren zu können.

Welche wesentliche Rahmenbedingung ist dabei zu gewährleisten? Dabei komme ich auf die Frage der heutigen Nothaushaltskonzeption zu sprechen. Wenn wir den die wesentlichen rechtstatsächlichen Rahmenbedingungen darstellenden Schätzungen des Deutschen Instituts für Urbanistik glauben, dann haben wir auf der kommunalen Ebene – so auch in allen Kommunen in NRW – in den nächsten Jahren erhebliche Anpassungsleistungen in der Infrastruktur bei der Standortqualität sowohl zum Wohnen als auch zum Wirtschaften zu erbringen. Das Deutsche Institut für Urbanistik hat in einer 2008 vorgelegten Studie diese Anstrengungen der kommunalen Ebene in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 2006 bis 2020 auf 704 Milliarden € eingeschätzt. Wenn wir heute über den winzigen von § 76 erfassten Teilaspekt einer zukunftsfähigen, wirkungsorientierten Sanierungspolitik, die von der Haushaltsaufsicht nicht nur gewährleistet, sondern eingefordert werden muss, reden, dann müssen wir uns diesen Rahmenbedingungen stellen.

Letzte Anmerkung: Sich modernen Sanierungsaufgaben zu stellen – damit meine ich, NKF-Chancen auszuschöpfen –, bedeutet, dass wir das Change-Management, das wir in Bezug auf die Rechnungslegung seit einigen Jahren betreiben, auch in Fragen der Manpower nachvollziehen können. Das bedeutet, dass wir in unseren Kammereien in die Lage versetzt werden müssen, Leute, die sich rechnerisch mit Zukunfts- und Wirkungsorientierung beschäftigen, einzustellen. Diese Rahmenbedingung ist zwingend notwendig, um das auch in der Handreichung unter NKF vorausgesetzte Instrumentarium für die neuen Prozesse, das Monitoring und Controlling heißt, tatsächlich ausüben zu können. Wir brauchen Leute, die uns unterstützen, fachliche und finanzwirtschaftliche Ziele in den Haushalt hineinzubringen, diese dann zu begleiten und die finanziellen Rahmenbedingungen fortzuentwickeln. Das ist zunächst einmal ein Prozess, den die Kommunen, die nicht unter Haushaltskuratel stehen, wenn ich das so frech sagen darf, selbstständig tragen und verantworten. Wenn sie das nicht können, dann muss die Kommunalaufsicht diesen Prozess einfordern; denn sie muss uns befähigen und durchsetzen, uns in die Lage versetzen, dass wir mit diesem Instrumentarium arbeiten können.

Deswegen müssen wir das Ziel der Gewährleistung eines Sanierungskonzepts, das unter den Rahmenbedingungen von NKF die Möglichkeiten ausschöpft, die uns dieses Instrumentarium bietet, mit der Gewährleistung von Zukunftsperspektiven struktur- und regionalpolitischer Art verbinden und dies in einem NKF-konformen Instrumentarium abbilden. Das bedeutet, dass wir ausgehend von den Kennziffern, die uns das NKF bringt, die jetzt auch von der GPA systematisch ausgewertet werden, das verwirklichen, was in der Handreichung, zumindest in den ersten beiden Fassungen, die für mich noch lesbar waren, stand, nämlich einen Kennziffernkorridor ermitteln, der einen gewissen Rahmen für die Festlegung harter und weicherer Maßnahmen der Haushaltsaufsicht setzt.

Wir wollen jetzt den Zeitraum experimentell ausnutzen, den wir in Köln mit der Haushaltsaufsicht – das hatte ich schon am Anfang gesagt – zur Umsetzung eines in unserer Verantwortung liegenden ehrgeizigen Konsolidierungskonzepts verabredet haben, an dessen Ende der Beitrag steht, den die Kommune Köln mit eigenständigen Steuerungsmitteln leisten kann, um das kommunale Defizit auszugleichen, um den Haushaltsausgleich herbeizuführen. Wir dürfen uns nicht in der Illusion wiegen, dass das allein durch die ehrgeizigen Anstrengungen der Kommune Köln in zehn oder 20 Jahren zu leisten wäre, wenn sich die Rahmenbedingungen nicht auf allen Ebenen ändern. Aber wir tragen unseren Teil dazu bei, wir nutzen das Instrumentarium aus und brauchen die Gespräche mit der Haushaltsaufsicht sowie die Anregungen der GPA, um dies auch in der Zukunft angemessen fortentwickeln zu können.

So weit meine ergänzende Stellungnahme. Viele einzelne Punkte – technischer und grundsätzlicher Art – haben wir in unserer schriftlichen Stellungnahme dargelegt. Diese wollte ich noch ergänzen, so wie mein Beitrag auch die Ausführungen des Städtetages aus der Sicht der Stadt Köln untermauern soll.

Dieter Freytag (Stadt Brühl): Sehr geehrte Frau Vorsitzende! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Lassen Sie mich meine schriftliche Stellungnahme in zwei Punkten zusammenfassen. Zum Ersten: Wir haben bereits einiges zur Verursachung unserer kommunalen Finanzkrise gehört. Die in den Fragen 7 und 8 des Fragenkatalogs aufgeworfene Unterscheidung zwischen hausgemachten Anteilen und strukturellen Faktoren ist ausgesprochen schwierig vorzunehmen. Wenn ich diese Frage aus der Stadt Brühl her ableiten möchte, dann stelle ich fest, dass wir bei unseren sechs inzwischen vorliegenden Jahresabschlüssen unter NKF bei Aufwendungen von etwa 100 Millionen € sowohl Überschüsse von bis zu 8,5 Millionen € als auch Defizite von über 10 Millionen € hatten. Es gibt also eine hohe Schwankungsbreite. Auch wenn wir auf der Aufwandsseite eine leicht steigende Linie haben, insbesondere bei der Kreisumlage – wohinter sich Sozialaufwendungen befinden – und bei der Jugendhilfe – wir haben ein eigenes Jugendamt –, dann kann man doch sagen, dass die wesentlichen Faktoren auf die Ertragsseite zurückzuführen sind. Damit komme ich zu dem Schluss, dass der hausgemachte Anteil, hier zu einer entsprechenden Sanierung zu kommen, eher niedrig anzusetzen ist.

Auf der Tagung „Kommunale Kassenkredite und kein Ende?“ im vergangenen Oktober in Siegburg gab es einen Vortrag von Herrn Dr. Eltges vom Bundesinstitut für

Bau-, Stadt- und Raumforschung, in dem auch auf die Frage „Kommunale Kassenkredite strukturell begründbar oder hausgemacht?“ eingegangen wurde. Auch hier ist das Ergebnis ziemlich eindeutig. Es wurde gesagt, dass die soziostrukturellen Ursachen, also die Zahl der Transferempfänger, die zurückgehende Zahl der Arbeitsplätze, die Abwanderung der jungen und qualifizierten Arbeitskräfte usw., einen statistisch signifikanten Erklärungsbeitrag zur Höhe der kommunalen Kassenkredite leisten. Wenn das so ist, dann müssen wir zu dem Ergebnis kommen, dass die hausgemachten Anteile eher gering einzuschätzen sind. Daraus folgt dann wieder, dass wir mit Blick auf das vorhandene Instrumentarium der Haushaltssicherung und der Kommunalaufsicht nicht mehr zeitgemäß sind. Das mag in früheren Jahrzehnten anders gewesen sein, aber heute passt es nicht mehr.

Zum Zweiten: Aus Sicht einer Kommune, die, wie die Kollegin aus der Stadt Köln berichtet, zur aussterbenden Gattung, wenn sonst nichts geschieht, der Städte noch ohne Haushaltssicherung gehört, stellt sich die Frage nach § 76 Abs. 2. Wir tun alles Erdenkliche, um unser vorhandenes strukturelles Defizit – wir gehören nicht zu den acht Leuchttürmen, die noch strukturell ausgeglichen sind, da muss ich passen – auszugleichen, um im Rahmen der Möglichkeiten, die wir durch die §§ 75 und 76 haben, die Haushaltssicherung zu vermeiden. Einsparkonzepte sind uns nicht unbekannt. Wenn wir aber diese Grenze reißen, heißt das nicht „genehmigungsfähige Haushaltssicherung“, sondern unbedingt „Nothaushaltsrecht“. Das ist gar nicht zu vermeiden, da gibt es keine Chance. Innerhalb des vorgegebenen Zeitraums von vier Jahren ist das nicht möglich. Nicht nur die Nothaushaltskommunen, die sicher ein noch intensiveres Interesse haben, einen Weg hinauszufinden, sondern auch diejenigen, die sich noch nicht darin befinden, haben ein ganz massives Interesse, Handlungsmöglichkeiten zu behalten.

Insofern komme ich zu dem Fazit: Die Änderung ist aus den genannten Gründen – Motivation schaffen, den Leitfaden sinnvoll überarbeiten – eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. Hierzu sind unbedingt Entlastungen bei den Sozialausgaben erforderlich.

Vorsitzende Carina Gödecke: Vielen Dank, Herr Freytag. – Zur allgemeinen Information: Alle vier Stellungnahmen, die uns heute Morgen noch im Original zur Verfügung gestellt worden sind, sind mittlerweile kopiert und liegen hinten aus. Sie haben die laufenden Nummern 15/293 bis 296. Damit sind sie jetzt ganz offiziell vorhanden. Sobald sie im Netz stehen, können sie gegoogelt werden, und aller Schaden ist behoben. Die Kolleginnen und Kollegen Abgeordneten werden sie sich gleich noch holen.

Dann kommen wir jetzt zu Herrn Boettcher von der Technischen Universität Kaiserslautern. Herr Boettcher.

Florian Boettcher (Universität Kaiserslautern): Sehr geehrte Frau Vorsitzende! Auch ich möchte mich für die Gelegenheit bedanken, hier sprechen zu dürfen. Da unsere schriftliche Stellungnahme nun verteilt ist, möchte ich mich auf wenige Punkte beschränken, die mir in diesem Zusammenhang besonders wichtig sind.

Wir haben uns am Lehrstuhl nicht nur im Rahmen des Gutachtens für die Landesregierung, sondern auch schon zuvor sehr intensiv mit der Frage der Ursachenanalyse beschäftigt und können feststellen: Bei allen Schwierigkeiten, die dabei bestehen, die Verursachungsanteile eindeutig und gemeindescharf zu quantifizieren, gibt es durchaus Möglichkeiten, Verursachungskomplexe empirisch nachzuweisen. Das ist uns gelungen. Dazu zählen – Herr Eltges hat die Studie herausgebracht, auch in einer gewissen Zusammenarbeit – die soziostrukturellen Belastungen – das ist ganz klar, niemand hätte mit etwas anderem gerechnet –, die demografische Entwicklung, allerdings auch – das ist ein neueres Ergebnis – der finanzpolitische Ordnungsrahmen, insbesondere die Überprüfung und Durchsetzung durch die Kommunalaufsicht. Das ist im Bundesländervergleich deutlich geworden.

Was will ich damit sagen? – Wir haben ein Problem, den Haushaltsausgleich überhaupt zu ermöglichen, nicht flächendeckend und auch nicht zu jedem Zeitpunkt, aber in der gegenwärtigen konjunkturell belasteten Situation in besonders vielen Gemeinden, in Boomphasen auch in einzelnen Schwerpunktbereichen wie dem Ruhrgebiet oder dem Bergischen Land, wo es altindustrielle Strukturen gibt. Aufgrund der geringeren Wirtschaftskraft und der hohen Sozialbelastung hat man dort die hohen Ausgabenposten. Der Haushaltsausgleich ist nicht überall möglich, gleichzeitig wurde er aber auch in der Vergangenheit – das betrifft insbesondere die letzten zehn, 15 Jahre – dort, wo er möglich gewesen wäre – solche Gemeinden gibt es sogar jetzt noch –, zumindest in konjunkturell normalen Zeiten, nicht konsequent durchgesetzt, auch nicht durch die Kommunalaufsicht.

Bei der Änderung des § 76 Abs. 2 stellt sich die Frage, ob man den richtigen Weg geht. Im Grunde genommen müsste man simultan beides machen. Man müsste einmal bei den Sozialausgaben ein ganz großes Stück entlasten. Hier sind der Bund und treuhänderisch auch das Land in der Pflicht. Dabei geht es nicht um kleine Millionenbeträge. Ich bin momentan etwas verwirrt, weil ich im Rahmen des Bildungspakets aus der kommunalen Szene ein ganz lautes Schweigen vernehme. Hier wird ein Fehler aus der Vergangenheit ein weiteres Mal gemacht. Mittel für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung werden für eine weitere Aufgabe in einer Paketlösung noch einmal zweckentfremdet. Die Kommunen würden zwischen 800 Millionen € und 1,4 Milliarden € im Jahr weniger bekommen, als ihnen eigentlich zustände; denn diese Aufgabe muss erfüllt werden. Sie wird dynamisch in der nächsten Zukunft sehr hohe Ausgaben an sich binden. Da wäre ich deutlich vorsichtiger. Die Kommunen, das Land, die Spitzenverbände wären hier gut beraten, stärkeren Druck zu machen und gegen die Paketlösung Stellung zu beziehen. Das ist das Gleiche wie schon beim Ausbau der U3-Betreuung. Auch da hat man Geld zweckentfremdet, und man sieht die Folgen.

Die Krux in der jetzigen Änderung von § 76 als einem einzelnen Baustein liegt für mich darin, dass einerseits Kommunen, deren Haushalte tatsächlich unterfinanziert sind, ihr Budget auch in fünf oder 15 Jahren nicht ausgleichen werden. Die Änderung von § 76 bringt da einfach nichts, sie werden es nicht schaffen. Andererseits eröffnet man damit aber Kommunen, die dieses Ziel kurz- oder mittelfristig erreichen könnten, die Möglichkeit, sich auszuruhen. Auch das hat es gegeben. Wenn ich einzelne Kommunen sehe – jeder hier im Raum wird wahrscheinlich wissen, wen ich meine –,

die seit Jahren einen Fehlbetrag von 140 Millionen € festlegen und in die Zukunft fortschreiben, dann kann ich mir nur die Frage stellen, ob das tatsächlich strukturell begründet ist. Ich beantworte das auf der Grundlage der Analysen, die wir angestellt haben, mit Nein. Es ist nicht strukturell begründet. Hier müsste sich die Aufsicht deutlich stärker durchsetzen als bislang. Im Bundesländervergleich – das zeigen ganz aktuelle Analysen – wird deutlich, dass der finanzpolitische Ordnungsrahmen, wie er in Nordrhein-Westfalen besteht und auch von der Kommunalaufsicht überprüft und kontrolliert durchgesetzt wird, für die Frage der Defizite eine Rolle spielt.

Insofern noch einmal als abschließendes Statement: Ich wäre ganz vorsichtig, § 76 jetzt aufzuweichen und im Bereich der Soziallastenfinanzierung nicht simultan richtig etwas zu tun. Der eine Schritt wird eher noch weiter ins Verderben führen. Er wird nicht zur Folge haben, dass man die Probleme löst. Dazu müsste man gleichzeitig noch etwas anderes tun. Das haben wir in unserem Gutachten, das dem Innenministerium vorliegt, relativ ausführlich dargelegt.

Werner Haßenkamp (GPA NRW): Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Auch von meiner Seite herzlichen Dank für die Möglichkeit, Ihnen heute etwas vorzutragen zu können. Unsere Stellungnahme möchte ich nicht wiederholen, sondern Ihnen nur noch ein paar Punkte daraus etwas anders nahebringen.

In Ihrer Gesetzesbegründung heißt es: Ziel des Gesetzes ist die Stärkung der Motivation von Politik und Verwaltung. Dazu sage ich Ihnen: Das Hauptproblem der Motivation der Akteure vor Ort liegt sicherlich nicht so sehr in der Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten, sondern darin, dass sie kein Geld haben, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Die angemessene Ausstattung der Kommunen mit entsprechendem Geld ist das Problem. Da muss etwas getan werden. Das halte ich für vorrangig vor der angestrebten Gesetzesänderung.

Wenn man das Klausel vorwegstellt, wenn man sich die jetzige, auch rechtliche Situation ansieht, dann haben zumindest die meisten Kommunen den Ehrgeiz, einen Haushaltsausgleich und auch die Gestaltungsfreiheit für sich in den Räten zu erreichen. Es gibt viele – das muss man auch sagen –, denen das in diesem Rahmen gelingt. Das sind in erster Linie eher kleine Kommunen, aber auch andere, wenn ich zur Seite schaue. Wo es unter den derzeitigen Bedingungen möglich ist, einen Haushaltsausgleich hinzubekommen, da entfaltet der vorhandene Zeitrahmen – nach dem, was wir feststellen – in der Regel eine disziplinierende und motivierende Wirkung.

Tatsache ist auch, dass viele Kommunen in diesem Zeitrahmen niemals einen Haushaltsausgleich erreichen können. Sie leben viele Jahre im Nothaushaltsrecht mit zum Teil unsinnigen Konsequenzen, wie Herr Oberbürgermeister Jung eben aufgezeigt hat. Das ist sicherlich nicht der richtige Weg. Wenn ich als Gesetzgeber erkenne, dass ich mein ursprüngliches Ziel mithilfe des Instruments der Haushaltssicherungskonzepte, im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung einen Haushaltsausgleich hinzubekommen, nicht erreichen kann, dann halte ich es durchaus für sinnvoll, über andere Zeiträume nachzudenken. Das darf allerdings nicht dazu führen, dass – wenn ich das so flapsig sagen darf – der Druck gegenüber den Kommunen aus dem Kessel genommen wird. Er muss bestehen bleiben; denn wir haben im Gesetz die Pflicht

zum Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt. Das ist zurzeit und auch nach der Gesetzesänderung weiterhin der Stand. Ich knüpfe an das an, was mein Vorredner gesagt hat: Der Wille, dieser Pflicht nachzukommen, ist von Kommune zu Kommune durchaus unterschiedlich ausgeprägt. Die GPA könnte Ihnen einige Beispiele nennen, wie mit Einsparvorschlägen anschließend umgegangen wird oder eben nicht.

Wenn der Gesetzgeber die Pflicht formuliert, einen Haushaltsausgleich zu erreichen, dann muss er ihn auch einfordern können und den Kommunen bei der Umsetzung helfen. An dieser Stelle kommt die Aufsicht ins Boot. Sie darf nach der Gesetzeslage aber nur aufgrund eines Gesetzes in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen; wir kennen die Schwierigkeiten. Die beabsichtigte Regelung, die heute auf dem Tisch liegt, wird der Aufsicht keine Handhabe bieten. Es hat bisher nicht funktioniert, wie alle sich das vorgestellt haben, und es wird künftig noch viel schwieriger werden.

Auch sehe ich nicht, mit welchen durchsetzbaren Instrumenten die Kommunalaufsicht tätig werden könnte. Eben ist es schon angesprochen worden: Das Thema Wirtschaftlichkeitserwägung soll jetzt einbezogen werden. Wir haben aber das Institut der Rechtskontrolle. Wie passt das zusammen? Hier gibt es Konflikte, die im Moment nicht zu lösen sind, mit denen auch die Aufsicht nicht klarkommen kann. Daher meine ich: Wenn man diesen Weg geht, dann muss man sich die Frage stellen: Ist die Kommunalaufsicht derzeit überhaupt in der Lage, mit einer solchen Situation umzugehen? Gerade wenn man die zeitliche Begrenzung vollständig aufhebt, wie es der Gesetzesvorschlag vorsieht, halte ich es für umso wichtiger, den Beteiligten Leitplanken vorzugeben, innerhalb derer sie sich dann bewegen müssen. Die fehlen im Moment. Natürlich ist es dabei wichtig, sinnvolle Restriktionen vorzusehen und nicht das Thema – platt gesagt – „Sparen durch Investitionen“ unmöglich zu machen.

Vorhin ist bereits angeklungen: Vor dem Hintergrund, dass es überhaupt keine verlässlichen Daten über Zeiträume gibt, die über die mittelfristige Finanzplanung hinausgehen, wird der Weg dieses Gesetzesvorschlags dazu führen, dass sich Kommunalaufsicht und Kommunen bei ihren vorgesehenen Verhandlungen über eine Vereinbarung nur über Prognosen und Plausibilitäten unterhalten werden, also nichts Greifbares. Wie setzt man das hinterher um? Es wird außerordentlich schwierig sein, sich im Rahmen von dann notwendigen verbindlichen und auch vollstreckbaren Vereinbarungen auf Konsolidierungsziele und -zeitpunkte festzulegen.

In diesem Zusammenhang möchte ich gerne – wir haben das auch in unserer Stellungnahme gemacht – auf den Weg hinweisen, den das Saarland gegangen ist: Das Saarland hat im Dezember eine Regelung eingeführt, die an der Schuldengrenze 2020 anknüpft und sagt: Wir müssen das System bis 2020 entwickeln. Das ist auch für das Land wichtig. Denn wenn es bis dahin nicht gelungen ist, dann haben wir zusammen mit den kommunalen Schulden ein Riesenproblem. Somit könnte man darüber nachdenken, den Zeitraum von – ab heute gesehen – acht oder neun Jahren in den Blick zu nehmen, um daran etwas zu machen.

Ich möchte noch kurz dem widersprechen, was Herr Faber vorhin gesagt hat. Nach meinem Kenntnisstand ist es nicht so, dass es in den anderen Bundesländern generell keinerlei Genehmigungspflicht gibt. Das ist in einem Bundesland der Fall, aber in

den anderen ist es geregelt, überwiegend auf dem Erlassweg. Dazu haben wir in unserer Stellungnahme auch etwas gesagt.

Bei der Haushaltssicherung, so wie sie hier vorgesehen ist, oder der Haushaltskonsolidierung allein auf die intrinsische Motivation eines Rates und einer Verwaltung zu setzen – darauf zielt das, was hier vorgeschlagen wird, meines Erachtens ab –, das ist – nehmen Sie es mir nicht übel – ein Stück weit gegen die menschliche Natur. Es muss noch etwas dazukommen, und zwar von außen. Das bedeutet: Was kann Motivation bewirken? Zunächst einmal geht es um eine angemessene Finanzausstattung. Das muss, losgelöst von der Diskussion, die wir im Moment haben, vorweggestellt werden. Es muss dann um das Thema Belohnung gehen; darüber haben wir zum Teil bereits vor etwa vier Wochen gemeinsam diskutiert. Wie kann ich erreichte Konsolidierungsziele belohnen? Das ist auch ein Thema, wo etwas vollstreckbar wäre. Es muss aber auch das System von Druck oder Zwang möglich sein, wenn dieser Weg nicht reicht. Daran mangelt es bei dem jetzigen Vorschlag; das habe ich deutlich gemacht. Deshalb hilft der Weg, den wir hier vor uns haben, dem Ziel, das dahinterliegen muss, nämlich Konsolidierung der kommunalen Haushalte, nicht weiter. Da müssen andere Dinge kommen.

Zusammenfassend: Ich habe Verständnis für die Abschaffung der Dreijahresfrist, hege aber deutliche Skepsis, was Datengrundlagen und Ähnliches betrifft. Ich habe große Skepsis gegenüber der völligen Abschaffung jeder Frist – diesen Weg sollte man nicht gehen – und große Sorge, weil die Konsolidierung durch die Aufsichten künftig noch schwerer begleitet oder durchgesetzt werden kann als bisher. Deshalb möchte ich den Vorschlag, der schon von verschiedenen Seiten gekommen ist, nachdrücklich unterstreichen: Wenn es uns um Konsolidierung geht, dann muss das Ganze in ein Gesamtpaket eingebunden werden, in dem die drei Punkte, die ich gerade angesprochen habe, angepackt werden.

Manfred Abrahams (Fachverband der Kämmerer NRW): Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren Abgeordneten! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Meine Damen und Herren! Ich sitze hier nicht als Stadtkämmerer der Landeshauptstadt Düsseldorf, sondern als Vorsitzender des Fachverbandes der Kämmerer in Nordrhein-Westfalen. Insoweit möchte ich auch die Stellungnahme, die ich abgebe, verstanden wissen. Als Kämmerer der Landeshauptstadt würde ich sie vielleicht in Teilen modifizieren.

Hinsichtlich der Analyse ist die Situation von vielen sehr deutlich beschrieben worden. Letztendlich ist Ursache und Auslöser der Diskussion, die wir heute führen, die wir in der Vergangenheit geführt haben und die wir auch auf absehbare Zeit noch führen müssen, ausschließlich die strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Haushalte. Insoweit kann das Postulat nur lauten: Die Neuordnung der kommunalen Finanzsituation muss auch im Vordergrund des Handelns im Landtag stehen, so wie wir es vom Bund einfordern, wie wir es auch in den Stadträten von unseren Politikern fordern.

Die hier diskutierte Änderung ist ein ganz kleiner Mosaikstein dessen, was wir miteinander einer Neuregelung, einer Novellierung zuführen wollen. Ich sage in aller Deutlichkeit: Ich halte die Reihenfolge der Entscheidung, wenn sie in naher Zukunft

getroffen wird, zunächst § 76 zu ändern und dann erst über die anderen Dinge zu reden, für falsch. Damit können wir die Ursache der Situation nicht bekämpfen. Den Wegfall der Dreijahresfrist als singuläre Maßnahme in einem Gesetzesvorhaben umzusetzen, halte ich für grundsätzlich richtig, weil die Frist viele Kommunen in Nordrhein-Westfalen immer wieder in eine Vergeblichkeitsfalle laufen lässt.

Der gleichzeitige ersatzlose Wegfall eines Zeitraums ist aber auch nicht der Weisheit letzter Schluss. Wie ist es eigentlich zu den drei Jahren als Gesetzesvorschrift gekommen? Hier muss man noch einmal in die 90er-Jahre zurückgehen. Damals gab es keine Regelung zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten, sondern im Innenministerium wurden erste Leitfäden, Regelungen zur Genehmigungspraxis bei den Bezirksregierungen entworfen. Es gab dann eine sehr uneinheitliche Genehmigungspraxis im Lande, die zu Diskussionen zwischen Städten darüber geführt hat, warum man ein genehmigtes oder ungenehmigtes Haushaltssicherungskonzept mit all den Restriktionen hat.

Insoweit ist der Fachverband der Kämmerer schon dafür, die Situation zumindest so zu regeln, um ein Stück weit die Rechtsunsicherheit zu nehmen – das hat Herr Faber sehr deutlich herausgestellt –, mit der Novellierung einen Zeitrahmen oder aber materiell-rechtliche Regelungen in die Gemeindeordnung aufzunehmen. Nur so ist es für die Politik von Münster bis Bonn verständlich, warum beispielsweise Genehmigungen zu Haushaltssicherungskonzepten erteilt oder versagt werden. Insoweit der dringende Appell an den Landtag, an die Abgeordneten, noch einmal darüber nachzudenken. Ich bin mit Herrn Häusler vollkommen einer Meinung, dass aus Sicht der Kämmerer dann auch der Leitfaden als untergesetzliche Regelung einer Neuregelung anzupassen ist. Beispiele, wie widersinnig die Regelungen zum Teil sind, hat Herr Jung eingangs genannt: Wenn wir in den Kommunalverwaltungen keine Auszubildenden mehr einstellen können, dann werden wir unseren Aufgaben nicht gerecht.

Eine Änderung des § 76 in der Form, dass es weiterhin einen zeitlichen Rahmen gibt oder materiell-rechtliche Regelungen ins Gesetz aufgenommen werden, hat für die Position der Kämmerer eine erhebliche Bedeutung, deswegen will ich sie auch herausstellen. Im Aufstellungsprozess des Haushalts muss es schon in der Diskussion in den Verwaltungsvorständen und Verwaltungskonferenzen für Kämmerer objektive Kriterien geben, die den Kollegen bei der Verteilung der Ressourcen mit auf den Weg gegeben werden können und deutlich machen, dass man eine entsprechende Genehmigung bekommt, wenn man bestimmte Anstrengungen unternimmt. Wenn sie gänzlich fehlt, geht die Akzeptanz in einer Verwaltungskonferenz, in einem Verwaltungsvorstand ein Stück weit verloren. Wenn das dort schon der Fall ist, wird es bei den Diskussionen in der Politik – in Stadträten, in Ausschüssen, in Bezirksvertretungen – mit Sicherheit notwendig sein, ein entsprechendes Regulativ zu haben, um dann ein Haushaltssicherungskonzept, das von jeder Kommune viel Kraft verlangt, so verabschieden zu können, dass man gewiss ist, in den Genuss einer Genehmigung zu kommen. Den Aspekt, den Herr Boettcher dargestellt hat, will ich noch einmal ausdrücklich unterstreichen: Das Freigeben der zeitlichen Perspektive könnte in dem Kontext auch als vollkommen falsches Signal aufgefasst werden.

Fazit: Die Reihenfolge der Maßnahmen müsste umgestellt werden. Zuerst müsste eine Regelung über einen Stärkungspakt Kommunalfinanzen getroffen werden, bevor man § 76 ändert. Wenn man ihn im Sinne eines Wegfalls der Dreijahresfrist ändert, dann bedarf es einer zeitlichen Komponente oder aber materiell-rechtlicher Regelungen, damit die Haushaltssicherungskonzepte im Land Nordrhein-Westfalen genehmigt werden.

Vorsitzende Carina Gödecke: Vielen Dank, Herr Abrahams. – Damit sind wir am Ende der ersten Vortragsrunde und können sofort in die Fragerunde einsteigen. Bisher liegen fünf Wortmeldungen vor. – Wir beginnen mit dem Kollegen Körfges.

Hans-Willi Körfges (SPD): Seitens der SPD-Fraktion vielen Dank für die interessanten, umfassenden und sehr differenzierten Stellungnahmen zu unserem Gesetzesvorhaben. Ich will eins vorwegschicken, weil es mehrfach angesprochen worden ist: All das ist für diejenigen, die den Antrag gestellt haben, natürlich untrennbar mit der umfassenden Beteiligung des Bundes an den Soziallasten verbunden. Das ist für uns selbstverständlich und Grundlage.

Das führt mich zu der ersten Frage in Richtung der kommunalen Spitzenverbände: Ich halte es für wünschenswert – wir haben das auch materiell gefasst –, dass der Bund für eine Größenordnung von 20 Milliarden € – das ist ungefähr die Hälfte – eintritt. Für wie wahrscheinlich ich es kurzfristig halte, dass wir die Mittel genau in der Höhe wie benötigt bekommen, sage ich jetzt nicht. Insoweit stellt sich die Frage, ob nicht § 76 – obwohl ich nachvollziehen kann, dass das eher ein kleineres Problem ist – auf jeden Fall angepackt werden muss, um den Kommunen Handlungsspielräume für nachhaltiges fiskalisches Verhalten zu öffnen. Das heißt, wenn es nicht so kommt, wie es wünschenswert wäre, dass der Bund sofort in vollem Umfang eintritt und wir als Land unseren Teil dazutun, sodass die Entschuldungsstrategien komplett aufgehen, gibt es womöglich einen Zwischenraum. In dem Zwischenraum halte ich es für geboten, die Handlungsfähigkeit durch eine Änderung des Ordnungsrahmens herzustellen. Sehen Sie das auch so, oder würden Sie auf jeden Fall sagen, dass zunächst in vollem Umfang ausgeglichen werden muss?

Die zweite Frage in Bezug auf die Befürchtungen, die eben auch geäußert worden sind, richtet sich ebenfalls an die kommunalen Spitzenverbände: Es gibt ganz unterschiedliche Betrachtungen. Die einen sagen: Willkür und Beliebigkeit tritt ein. Die anderen sagen: Wir machen unter Umständen eine Einmischungsverwaltung der Kommunalaufsicht möglich. Das sind zwei sehr extreme Positionen. Sehen Sie an der Stelle die Notwendigkeit zum Beispiel für einen untergesetzlichen Ordnungsrahmen bei der Administration? Darüber hinaus – da würde ich gerne die Kämmerer einbeziehen –: Wie groß sehen Sie die Gefahr, dass dann tatsächlich eine relativ willkürliche Beurteilung durch die Kommunalaufsicht, egal auf welcher Ebene, stattfindet?

Bodo Löttgen (CDU): An die Dame und die Herren Sachverständigen namens der CDU-Fraktion ganz herzlichen Dank für die schriftlichen Stellungnahmen und Ihre

Ergänzungen heute. Ich habe eine kurze Vorbemerkung und anschließend einige Fragen.

Heute ist über alle Äußerungen deutlich geworden, dass wir eher am Rande über § 76 und mehr über die wirklichen Ursachen reden, warum wir uns jetzt in der Lage befinden, über eine solche Änderung diskutieren zu müssen. Die Ursachen haben wir – darauf will ich noch einmal hinweisen, es ist auch gesagt worden – am 29. Oktober des vergangenen Jahres in einem gemeinsamen Beschluss aller Fraktionen des Landtags festgestellt. Dazu gehört die fehlende finanzielle Ausstattung, das heißt die strukturelle Unterfinanzierung im Bereich der Sozillasten, aber auch – teilweise als Folge daraus – die Zinslast durch die Liquiditätssicherungskredite. Daraus folgend meine Frage an die kommunalen Spitzenverbände und Herrn Boettcher: Welche Auswirkungen hat der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung auf die von mir gerade genannten Ursachen?

Der zweite Teil der Frage schließt auch Herrn Abrahams mit ein: Gemäß § 30 der Gemeindehaushaltsverordnung hat die Kommune die Pflicht zur Liquiditätssicherung. Dort heißt es:

„Die Gemeinde hat ihre Zahlungsfähigkeit durch eine angemessene Liquiditätsplanung unter Einbeziehung der im Finanzplan ausgewiesenen Einzahlungen und Auszahlungen sicherzustellen.“

Welche Auswirkungen hat der vorliegende Gesetzentwurf auf diese Vorschrift?

Die nächste Frage richtet sich nur an Herrn Boettcher: Nach den bisher vorliegenden Erkenntnissen – wir alle waren sehr häufig dabei, nicht immer in der gleichen Zusammensetzung, wenn Herr Prof. Lenk und Herr Prof. Junkernheinrich nicht das Gutachten, aber Teile daraus oder etwas Ähnliches vorgestellt haben – wird gesagt, dass der schnellstmögliche Haushaltsausgleich das primäre Konsolidierungsziel darstellt. Herr Boettcher, wie bewerten Sie den vorliegenden Gesetzentwurf im Hinblick auf die Erreichung dieses primären Zieles?

Meine weitere Frage geht an die kommunalen Spitzenverbände, den Fachverband der Kämmerer und die GPA. Unter Punkt F des Gesetzentwurfs wird ausgeführt – Zitat –: „Die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände wird durch diese Maßnahme nicht berührt, ...“ Wie bewerten Sie diese Aussage des Gesetzentwurfs im Hinblick auf die dann neuen Möglichkeiten der erleichterten Kreditaufnahme und des gleichbleibend niedrigen Handlungsdrucks durch extrem niedrige Zinsen?

Der letzte Punkt noch einmal an Herrn Boettcher: Inwieweit wird durch die Auslegung des Begriffs des nächstmöglichen Zeitpunktes im Hinblick auf die weiterhin bestehende mittelfristige Finanzplanung die bisherige Gesetzeslage schlichtweg fortgeschrieben? In anderen Ländern – das haben wir gerade gehört – wird der nächstmögliche Zeitpunkt durch die Erlasslage auch de facto mit der mittelfristigen Finanzplanung gleichgesetzt.

Manfred Palmen (CDU): Meine erste Frage richte ich ex aequo an Herrn Dr. von Kraack und Herrn Kanski. In der Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände heißt es – ich zitiere –:

„Es bleibt jedoch abzuwägen, ob nicht auch im Interesse der geordneten Haushaltswirtschaft der Kommunen eine – über die derzeitige Zeitspanne hinausgehende – gesetzliche maximale Zeitvorgabe für die Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs beibehalten werden sollte.“

Durch das Gesetz von 1997 sind drei und vier Jahre eingeführt, durch den Erlass vom 6. März 2009 sieben Jahre und durch die Regelung, die Herr Haßenkamp eben vorgestellt hat, wie sie im Saarland gehandhabt wird, zehn Jahre. Herr Kanski, von Ihnen weiß ich, dass Sie seit vielen Jahren sehr viele Haushalte in extenso durchforstet und viele Vorschläge gemacht haben. Können Sie beide jeweils für sich aus den vier genannten Zeiträumen einen Zeitraum festlegen? Denn Sie waren ja beide der Meinung, dass eine offene Zeitsituation nicht passt.

Zweitens. Ich war eben überrascht, Herr Kreuz – Oer-Erkenschwick war mir bekannt –, aber das Jahr 2049 habe ich noch nie gehört. Diese Dimension war mir bisher unerschlossen. Sie haben gefragt: Wer berät? Sie gehören in den Arnsberger Bereich, Bezirksregierung Arnsberg, Arnsberger Weg.

(Markus Kreuz [Stadt Herten]: Münster!)

– Nach Münster, aber es ist der Arnsberger Weg. Dort hatte man eine Art von Idee, wie man es machen könnte. Glauben Sie, dass die Aufsicht je in der Lage sein wird, die Art von Beratung, die man dann in der Individualität für jede unserer 429 Gebietskörperschaften braucht, überhaupt stemmen zu können? Ich bin 45 Jahre dabei und weiß, dass die Aufsicht immer schon, wenn sie hätte handeln dürfen, gehandelt hätte. Nur, sie ist immer von der Politik daran gehindert worden, und zwar vor Ort in den Kreisen oder auch durch die Landespolitik.

(Unruhe)

– Haben Sie mich nicht gestern noch darauf aufmerksam gemacht, dass es nicht so schön ist, wenn man dazwischenredet, Herr Mostofizadeh?

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Ein Zwischenruf wird ja noch erlaubt sein, Herr Kollege!)

– Gut, dann tun wir das bei den anderen auch.

Meine dritte Frage richtet sich an Herrn Häusler, der auch schon sehr lange dabei ist und in der Großstadt Leverkusen schon alle Dinge erlebt hat. Sie hatten vorgeschlagen, nach der kleinen Änderung vor allen Dingen den Erlass zu modifizieren, und zwar so, dass dann eine Reihe von Punkten, die Sie einzeln aufgeführt haben, funktionieren könnte. Wenn wir 1997 nicht das Gesetz gehabt hätten, sondern die Entwicklung bis heute ohne gesetzliche Zeitregelung fortgegangen wäre – es ab und zu vielleicht mal einen Erlass gegeben hätte –, glauben Sie aus Ihrer Erfahrung, dass die Kassenkreditschuldenlage und die allgemeine Schuldenlage dann nicht noch deutlich schlechter aussehen würde, als es jetzt der Fall ist? Denn in den Einzelfällen wären dann, wie Herr Haßenkamp zum Beispiel auch ausgeführt hat, entsprechende Beschlüsse der Räte in der Form nicht getroffen worden.

Marc Herter (SPD): Es ist unbestritten, dass der Punkt, an dem letztendlich jede nachhaltige Konsolidierung der Kommunen hängt, die Bundesbeteiligung an den Soziallasten ist. Ich will das vorwegschicken, weil wir uns an dieser Stelle im Wesentlichen über die Frage der eigensteuerbaren Haushaltsbestandteile und nichts anderes unterhalten.

Frau Klug hat freundlicherweise den Begriff des nachhaltigen Sanierungskonzeptes in die Diskussion eingeführt. Auch der kann immer nur die kommunalen Eigenbeiträge oder die kommunal eigensteuerbaren Elemente des Haushalts betreffen. Ich frage Herrn Bonan, aber auch die anderen Kämmerer: Inwieweit würden Sie eine zeitliche Perspektive für nachhaltige Konsolidierungsmaßnahmen sehen? Herr Bonan hat in seiner Stellungnahme auf zwei Beispiele hingewiesen, nämlich auf die Energieeffizienz und auf die Vermeidung der Pflichtaufgaben bzw. -ausgaben in der Jugendhilfe.

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Faber – sie speist sich ein wenig aus der schriftlichen Stellungnahme –: Sie haben darauf aufmerksam gemacht, dass der dreijährige Konsolidierungszeitraum angesichts der Belastung durch die Sozialtransferleistungen quasi etwas wie eine unmögliche Forderung für viele Kommunen ist und haben das rechtlich eingeordnet. Können Sie dazu noch zwei, drei Ausführungen in der großen Runde machen?

Die letzte Frage richtet sich an Herrn Abrahams: Sie haben zwei Vorschläge im Detail gemacht. Zum einen haben Sie gesagt: Statt einer völligen Freigabe sollte man materiell-rechtliche Regelungen finden. Alternativ haben Sie zum anderen vorgeschlagen, einen Zeitrahmen, wenn auch einen längeren, zu setzen. Können Sie beide Punkte aus Ihrer Sicht noch konkretisieren? Haben Sie Vorschläge, wie materiell-rechtliche Regelungen oder ein Zeitrahmen aus der Sicht des Fachverbandes der Kämmerer aussehen könnten?

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Auch ich erlaube mir, den Sachverständigen zunächst einmal für die Stellungnahmen und die mündlichen Vorträge zu danken. Die vielen Stellungnahmen haben deutlich gemacht, dass die Beratung des Gegenstandes in allen damit befassten Gremien und auch in mittelbar oder unmittelbar betroffenen gesellschaftlichen Bereichen offensichtlich von hohem Belang zu sein scheint. Ich will noch eins hinzufügen: Wir haben mit dem Gesetzentwurf nicht versucht – ich kann keine Stelle finden, wo das suggeriert wird –, zu vermitteln, dass mit der Änderung der Gemeindeordnung das Problem der kommunalen Finanzen zu lösen ist. Er ist aus unserer Sicht ein Baustein, der zu beachten ist. Ich habe selbst diejenigen, die dem Gesetzentwurf nicht komplett oder nur teilweise zustimmen, nicht so verstanden, dass das bei der Sanierung der Kommunalfinanzen nicht zu beachten wäre.

Natürlich ist dies in eine Gesamtstrategie einzubetten, die nichts weniger vorhat als eine umfassende und vollständige Sanierung der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen mit einem Volumen, das selbst Haushaltspolitiker des Landes durchaus schwindelig werden lässt. Wir reden immerhin über ein Kassenkreditvolumen von 20 Milliarden €, das sich bei Nichtstun in wenigen Jahren – ich kann nur Herrn Prof. Junkernheinrich und andere zitieren –, selbst bei mittlerer Dynamik, verdoppeln

würde und bei beschleunigter Dynamik, die wir nicht erhoffen wollen, aber auch immer ins Kalkül ziehen müssen – in einem Zeitraum, der unterhalb von zehn Jahren liegen würde –, sogar verdreifachen könnte. Die Aufgabe ist härter als das, was als Schuldenbremse auf Bundesebene vorgesehen ist. Es soll nicht nur eine weitere Schuldenaufnahme verhindert werden – das ist in einigen Beiträgen angeklungen –, sondern die vorhandenen Schulden sollen abgebaut werden. – Das erst einmal zur Aufgabenstellung. Es ist weit mehr als das, was sich andere Ebenen vorgenommen haben. Auch Herr Kreuz hat in dem Zusammenhang darauf hingewiesen.

Meine Motivation, dem Gesetzentwurf in einer ersten Stellungnahme im Parlament durchaus Sympathie entgegenzubringen, ist, dass der vorhandene Leitfaden nicht geeignet ist, das zu erreichen, was zu erreichen nötig ist. Ziel muss es zunächst einmal sein – unabhängig davon, welches Konzept der Haushaltsaufsicht man hat –, den betriebenen Aufwand in der Kommune durch geeignete Mittel zu reduzieren. Ob das direkt zum Haushaltsausgleich führt oder nicht, will ich dahingestellt sein lassen, aber es geht um die mittelfristige Reduzierung des Aufwandes mit nachhaltigen Mitteln. Eine kurzfristige Reduzierung, die dann langfristig zu Mehraufwand führt, ist keine geeignete Strategie. Beispiel: Man verzichtet auf Dämmmaßnahmen und zahlt dann eine höhere Gesamtmiete für das Gebäude. Das kann keine nachhaltige Strategie sein.

Vor diesem Hintergrund wurde mir gesagt, um den Leitfaden umfassend zu ändern, sei es notwendig, § 76 zu ändern. Ich hätte gern eine Einschätzung von Ihnen, Herr Abrahams, oder den anderen Kämmerern, die sich sonst noch angesprochen fühlen, ob Sie diese Einschätzung teilen oder andere Möglichkeiten sehen. Herr Kanski, halten Sie es für vollständig falsch, diese Restriktionen herauszunehmen? Glauben Sie, dass zumindest das Ziel, das ich beschrieben habe, mit dem vorhandenen Leitfaden erreichbar wäre?

Herr Boettcher, Sie haben davon abgeraten, es jetzt zu machen. Ist es richtig, dass Sie es aber schon für notwendig halten, an die Gemeindeordnung heranzugehen, um es in eine Gesamtstrategie einzubetten? In wenigen Tagen wird das Gutachten von Prof. Junkernheinrich und Prof. Lenk vorliegen. Dazu bitte ich Sie noch um eine Aussage, auch in welcher Größenordnung man vorgehen sollte.

Letzte Anmerkung: Nicht richtig scheint die These zu sein, dass durch eine rein formale Haushaltsaufsicht, wie es von Herrn Faber vorgetragen wurde, eine systematische Haushaltskonsolidierung möglich sein wird. Das sind zwei völlig unterschiedliche Strategien. Herr Dr. von Kraack oder auch Herr Wohland, halten Sie es vom Ziel her für richtig – das Instrument kann man noch anders benennen –, eine Haushaltsaufsicht zu betreiben, die partnerschaftlich – natürlich unter Beachtung der notwendigen Konsolidierungsziele – mit den Kommunen zusammenarbeitet, oder halten Sie es für die bessere Variante, rein formal-juristische Prüfmaßstäbe anzulegen?

Özlem Alev Demirel (LINKE): Meine erste Frage richtet sich an Herrn Kreuz. Es ist selbstverständlich, dass auch wir sagen: Die Konnexität müsste gewahrt werden, Bund und Land müssten mehr ihrer Verantwortung nachkommen. In der Realität ist sie derzeit jedoch nicht gewahrt, zwischen Aufgabenverteilung und finanziellen Res-

sources herrscht ein Ungleichgewicht. Würde es nicht gesetzlich und formal Sinn machen, direkt in die Gesetzgebung aufzunehmen, dass die Kommunen tatsächlich nur für die Aufgaben, die sie selber verursacht haben, und nicht für weitergegebene Aufgaben von Land und Bund aufkommen müssten? Wie schätzen Sie das sein?

In sehr vielen Stellungnahmen habe ich gelesen, dass man die Verursacherkomplexe nicht klar abgrenzen könnte. Herr Boettcher, Sie haben eben gesagt, Sie könnten das sehr wohl und haben das auch begründet. Können Sie dazu noch einiges ausführen? Macht es in diesem Zusammenhang nicht auch für die kommunale Ebene Sinn, zu sagen: „Für unsere selbst verursachten Fehler, Mängel und Defizite im Haushalt kommen wir gerne auf, aber nicht für Aufgaben, die übertragen wurden, ohne die finanziellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen“? Das Konnexitätsprinzip ist im Moment schon gegeben, aber die Realität spiegelt es nicht wider.

Herr Häusler, wie stehen Sie zu den freiwilligen Leistungen, die man trotz HSK ausführen könnte? Denken Sie, dass es Sinn macht, auch diesbezüglich etwas in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen?

Dann hatte ich eigentlich eine Frage an Frau Klug. Da sie nicht mehr da ist, können das vielleicht die anderen Kämmererkollegen beantworten. In sehr vielen Stellungnahmen wurde auf der einen Seite gesagt: Wir können nicht klar abgrenzen, wer die Haushaltsdefizite explizit verursacht hat. Gleichzeitig wurde dargestellt: Wir wissen sehr wohl, wo die Haushaltsdefizite in den Kommunen verschuldet sind. Vielleicht können einige Kämmerer, die ähnliche Äußerungen getroffen haben, dazu etwas ausführen.

Horst Engel (FDP): Zunächst einmal für die FDP-Fraktion herzlichen Dank für Ihre Beiträge. Meine erste Frage geht an den Verband der Kämmerer: Herr Abrahams, Sie haben von der falschen Reihenfolge gesprochen. Zunächst einmal sollte es um einen Stärkungspakt Kommunalfinanzen gehen und dann um § 76, aber mit zeitlicher Komponente. Dann haben Sie gesagt: So wie es jetzt beabsichtigt zu sein scheint, wäre noch nicht einmal im jeweiligen Verwaltungsvorstand die Akzeptanz gegeben. Können Sie uns noch einen Hinweis geben, plastisch schildern, wie die Meinungsbildung dann stattfinden könnte?

Meine zweite Frage geht an Herrn Boettcher: Sie haben sehr beeindruckend beschrieben, dass Sie eigentlich zwei Komponenten sehen. Zunächst einmal haben Sie vom finanzpolitischen Ordnungsrahmen gesprochen, ohne den es nicht geht. Dann haben Sie noch Ausführungen zur Begründung gemacht. Aufgrund Ihrer Forschungsarbeit möchte ich Sie fragen, wie Sie begründen, dass es ohne einen finanzpolitischen Ordnungsrahmen nicht geht. Sie haben Hinweise gegeben, aber können Sie das noch näher ausführen?

Vorsitzende Carina Gödecke: Vielen Dank, Herr Engel. – Im Moment liegen keine weiteren Fragewünsche vor. Da alle Fraktionen an der Reihe waren, können wir die erste Fragerunde schließen.

Einige sind jetzt namentlich angesprochen worden, andere unter dem Oberbegriff „Kämmerer“. Im Prinzip ist es einfacher, jetzt zu sagen, wer nicht dezidiert angesprochen worden ist: Das sind Herr Hoffmann, Herr Rügemer und Herr Pantförder, es sei denn, er würde sich in der Antwort der kommunalen Spitzenverbände nicht wiederfinden. Die nicht Angesprochenen, die ich jetzt auch noch namentlich benannt habe, dürfen aber trotzdem, wenn Sie möchten, auf die Fragen antworten. Wir kommen nun zur Antwortrunde. – Die kommunalen Spitzenverbände fangen an.

Peter Jung (Städtetag NRW): Man muss sich noch einmal in Erinnerung rufen, dass wir über einen kleinen Teilbereich reden, auch wenn alles mit allem zusammenhängt. Nur den haben wir heute zu begleiten und zu kommentieren. Ich habe eben deutlich gemacht, welche Auswirkungen das in den Kommunen hat, die teilweise zu Widersinnigkeiten führen.

Ich möchte an dieser Stelle noch einmal sagen – das haben Herr Körfges und Herr Mostofizadeh angesprochen –, dass eins ganz wichtig ist: Am Ende muss im Grunde genommen für jede einzelne Kommune ein Konsolidierungspakt mit der jeweiligen Kommunalaufsicht stehen. Nur das macht Sinn. Die Änderung des § 76 kann ein Mittel auf dem Weg dorthin sein, um Hemmnisse und Widrigkeiten zu beseitigen. Aber ohne einen Konsolidierungspakt, der am Ende auch berücksichtigt, was eine Gemeinde schon getan hat, ob sie das erste Haushaltssicherungskonzept oder, wie bei uns, das 14. aufstellt, geht es nicht. Das muss einfließen ebenso wie die Frage: Wie hat sich die Gemeinde in der Vergangenheit betragen? Dann kommen noch andere Teile hinzu: Was macht der Bund? Man hört jeden Tag neue „Wasserstandsmeldungen“. Wie vollziehen sich die Schlüsse aus dem Junkernheinrich/Lenk-Gutachten? Was bedeutet das jeweils für die einzelnen Kommunen? Dann kann man nicht mehr alle über einen Kamm scheren, sondern jede einzelne Kommune ist verpflichtet, mit ihrer Kommunalaufsicht zusammen ein Konzept zu entwickeln, wie sie sich selbst und damit auch den Rat und die Verwaltung verpflichtet, Herr Abrahams. Damit muss man umgehen, um das Ziel zu erreichen.

Dr. Christian von Kraack (LKT NRW): Herr Körfges hat die Frage gestellt, ob § 76 auch angepackt werden muss, wenn der Bund nicht handelt. Unsere Antwort ist: Natürlich muss § 76 auch dann angepackt werden, wenn der Bund nicht handelt. Denn wir haben schon bisher ein Problem, ohne dass der Bund gehandelt hat. Also ist das zwangsläufig. Die Frage ist nur, wie man ihn anpackt. Man muss sich auch des Risikos bewusst sein, dass die Kommunen hierdurch im Endeffekt als Reservekasse des Bundes behandelt werden. Wir gehen in die Verschuldung, die Bund und Land nicht eingehen wollen. Das ist ein Problem. Die Frage müssen wir uns stellen, wenn wir uns überlegen, wie wir § 76 ändern.

Zu der Frage von Herrn Körfges: Brauchen wir einen Ordnungsrahmen für die Aufsicht? Auch hier ist die Antwort klar: Die Willkür, die wir in den 90er-Jahren hatten, auf die verschiedentlich hingewiesen worden ist, war weder aus Sicht der Aufsichtsbehörden glücklich noch aus Sicht derjenigen, die durch die Aufsicht beaufsichtigt wurden; denn sie hat endlose Verfahren, lange Unsicherheiten und vor allem für die

Kämmerer und die Verwaltungsführung einen unglaublich schweren Stand in den Räten bedeutet. Wir brauchen also so etwas wie den Leitfaden, eine Gesamtkonzeption, die einheitlich ist und allen Aufsichtsbehörden landesweit, sowohl auf Ebene der Kreise als auch der Bezirksregierungen und der obersten Aufsichtsbehörde, etwas an die Hand gibt. Ansonsten besteht – Herr Körfges hat das zu Recht gesagt – die Gefahr einer Willkür der Aufsicht, ohne dass diese böse sein wollte, sondern einfach aus der Tatsache heraus, dass sie keine trittsichere Grundlage mehr hat. Aufsicht braucht Regeln.

Zu der Frage von Herrn Löttgen: Welche Auswirkungen hat die Änderung des § 76 auf die Ursachen? Auch hier kann man die Antwort ganz neutral geben: keine. Die Soziallasten müssen durch den Bund einer Regelung zugeführt werden. Es darf aber nicht – das ist schon durch Herrn Bonan, Herrn Pantförder und Herrn Häusler herausgearbeitet worden – so laufen wie bei der Einführung der Pflegeversicherung, wie es bei der Einführung der Hartz-IV-Reform lief, dass wichtige Entlastungsbeträge kommen, aber das Gesamtproblem nicht gelöst wird. Das Ganze hilft wie bei einer Sägezahnmechanik für eine gewisse Zeit, dann wird aber alles wieder aufgefressen. Momentan haben wir wie 2005 das Problem – das muss man ganz überparteilich sehen –, dass Frau von der Leyen alles „auffrisst“, was als Entlastung angedacht ist.

(Beifall von der SPD)

Herr Boettcher hat vollkommen recht, wenn er sagt: Was jetzt auf Bundesebene läuft, kann uns die gesamten Konsolidierungsmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen kaputt machen, wenn ein Problem wieder einmal nur verschoben wird. Wir sitzen in Nordrhein-Westfalen über alle Parteien und alle Spitzenverbände hinweg in einem Boot.

Herr Löttgen hatte ausgeführt, dass unter Punkt F des Gesetzentwurfs steht: „Die Finanzlage der Gemeinden (...) wird (...) nicht berührt.“ Natürlich wird sie nicht direkt berührt, weil der Gesetzentwurf selbst keine Belastung bedeutet, aber hinsichtlich der Folgen ist so etwas vorstellbar. Die Streichung des § 76 bedeutet das nicht, aber wir brauchen trittsichere Möglichkeiten für die Aufsicht, damit danach nicht irgendwelche verantwortungslosen Maßnahmen beginnen.

Deswegen hat mir wahrscheinlich Herr Palmen die Frage nach der Frist gestellt, ob man sie ersatzlos streichen sollte oder nicht. Hier ist klare Beschlusslage der Gremien der kommunalen Spitzenverbände: So wie die Frist jetzt besteht, muss sie gestrichen werden. Ob man überhaupt keine Frist mehr vorsehen sollte, mit dem Ergebnis, dass dann der Willkür und der Unsicherheit Tür und Tor geöffnet würden, muss man genau prüfen. Die von Herrn Haßenkamp vorgeschlagene saarländische Variante ist mit Sicherheit eine Möglichkeit. Eine andere Möglichkeit ist eine Siebenjahresfrist, die wir auf der Grundlage des Leitfadens, wenn auch in Ergänzung zum Gesetz, haben. Wir können schon jetzt, wenn die Eigenkapitalverzehrüberschreitung im letzten Jahr der mittelfristigen Finanzperiode liegt, eine Verlängerung um drei weitere Jahre vorsehen, sodass wir im Endeffekt auf einen Siebenjahreszeitraum kommen. Den könnte man kodifizieren. Darauf können wir uns nicht abschließend festlegen, das müsste man prüfen, aber es wäre mit Sicherheit gegenüber einer isolierten Freigabe zu bevorzugen, wenn das Ganze nicht in ein Gesamtkonzept kommt. Wird das Jun-

kernheinrich/Lenk-Gutachten umgesetzt, dann liegt sowieso alles ganz anders, dann müssen wir anders über § 76 nachdenken.

Das führt mich zu der Frage von Herrn Mostofizadeh zum Leitfaden selbst, Aufwand/Zweckrelation: So wie der Leitfaden jetzt aussieht, hat er einige unsinnige Komponenten, gerade hinsichtlich der Energieeffizienz; das ist angesprochen worden. Herr Jung hat zu Recht auf die Beförderungssituation und die Ausbildungsverbote hingewiesen, die de facto daraus gefolgert wurden. Das war und ist eine unhaltbare Situation. Der Leitfaden muss auf jeden Fall geändert werden. Er muss aber erhalten bleiben, gerade um die Kommunen, die im Nothaushaltsrecht bleiben werden, mit Möglichkeiten zu versehen. Ansonsten fielen sie hinten herunter. Er kann geändert werden, ohne § 76 zu ändern; das ist ganz klar. Es ist untergesetzlich. Wir streiten uns immer darüber: Ist es ein Erlass oder nicht? Es ist jedenfalls kein Gesetz. Folglich kann er jederzeit geändert werden.

Zu der Frage von Herrn Mostofizadeh: Muss eine Umsetzung des Junkernheinrich/Lenk-Gutachtens, wenn sie kommt – wie immer es aussieht –, in die GO hinein? Die Antwort ist ganz klar: Ja. Wenn ich einen Haushaltsausgleich im ersten Jahr vorschreibe, dann ist § 76, so wie er jetzt ist, eine Ausnahme zu § 75 der Gemeindeordnung, nach dem der Haushaltsausgleich herzustellen ist. Dann muss § 76 gestrichen werden. Das heißt, wir müssen § 76 ohnehin aufgreifen, wenn wir das Junkernheinrich/Lenk-Gutachten umsetzen. Das ist überhaupt keine Frage.

Zu der Frage: Muss die Aufsicht anstelle von formaler Aufsicht mehr partnerschaftlich gestaltet werden? Auch da ist die Antwort: in einer gewissen Hinsicht ja. Zwar braucht die Aufsicht formale Regeln, sonst kann sie nicht rechtssicher arbeiten – darauf dürfen wir auf keinen Fall verzichten, denn Aufsicht ist Aufsicht –, aber das Partnerschaftliche muss im Hinblick auf das gemeinsame Ziel – die Aufsicht ist ja nicht eine böse Behörde, die ein anderes Ziel verfolgen sollte als die Kommune – mehr in die Regelungen hinein. Deswegen müssen wir bei einer notwendigen Überarbeitung des Leitfadens das partnerschaftliche Element stärker hervorheben. Auch Herr Haßenkamp hat für die GPA darauf verwiesen, dass der Leitfaden einige, gerade unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten gesehen, unsinnige Restriktionen bedeutet. Hier muss der Aufsicht die Möglichkeit gegeben werden, in Vereinbarung mit der Kommune – wie Herr Jung richtigerweise gesagt hat – abweichende oder individuelle Regelungen zu treffen. Hier ist der Platz für so etwas wie einen Konsolidierungspakt zwischen der Aufsicht und der Kommune. Das muss aber nicht ins Gesetz, sondern in den Leitfaden.

Andreas Wohland (StGB NRW): Das Präsidium des Verbandes hat sich sehr intensiv mit der Änderung des § 76 auseinandergesetzt. Wir sind unter dem Strich der Meinung: Jawohl, § 76 muss angepackt werden, und zwar unabhängig davon, ob von der Bundesseite eine Entlastung beim Sozialaufwand kommt. Wir halten die Rechtsänderung für die kommunale Selbstverwaltung im Ergebnis für sinnvoll.

In der Diskussion ist aber auch sehr deutlich geworden, dass die Kommunen die Notwendigkeit eines Ordnungsrahmens nach wie vor sehen und es nicht als wünschenswerten Zustand erachten, materiell-rechtlich gar keine Vorgaben mehr zu ma-

chen. Dann herrscht nämlich häufig – das ist eben auch von Herrn Abrahams gesagt worden – Unverständnis darüber, warum das eine Haushaltssicherungskonzept genehmigt wird und das andere nicht. Das liegt zum Teil an unterschiedlichen Aufsichtsbehörden, die einen unterschiedlichen Kurs fahren. Das führt in der kommunalen Familie immer wieder zu großer Verunsicherung und auch zu Verärgerung.

Das Ziel, eine partnerschaftliche Kommunalaufsicht stärker zu betonen, wird von uns insgesamt begrüßt. Als Ausdruck dieser Partnerschaft würden wir bei der Erarbeitung eines materiell-rechtlichen Handlungsrahmens auch gerne als Gesprächspartner zur Verfügung stehen. Leider ist der Leitfaden bzw. der Erlass ohne Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zustande gekommen. Einige Webfehler hätte man ausbügeln können, wenn man vorher mit uns gesprochen hätte. In dem Zusammenhang also noch einmal unser Gesprächsangebot: Wenn infolge der Änderung des § 76 eine untergesetzliche Regelung kommt, dann stehen wir gerne als Gesprächspartner zur Verfügung.

Eberhard Kanski (BdSt): Ich möchte auf die Fragen von Herrn Palmen und Herrn Mostofizadeh eingehen. Um die „Ewigkeitshaushaltssicherungskonzepte“ – das ist für mich das Wort des Tages, das Herr Bonan gelassen ausgesprochen hat – zu verhindern, halte ich klare Spielregeln für notwendig, und zwar einmal im Leitfaden. Dass es dort Fehlentwicklungen gibt, Herr Jung, ist unbestritten. Diese Fehler müssen herausgenommen werden. Wir haben eine funktionierende Administration, so dass man zeitnah davon ausgehen kann, dass sie korrigiert werden. Ein Zeitrahmen allerdings muss sein, um den Druck im Kessel zu halten. Wir haben den Zeitrahmen in der Gemeindeordnung. Die Praktiker wissen, dass man ihn von drei bzw. vier Jahren im Prinzip auf sieben Jahre erweitern kann. Das muss dann auch ausreichen.

Herr Palmen hat darauf hingewiesen, dass ich seit vielen Jahren in ehrenamtlichen Sparkommissionen mitarbeite. Ich weiß aus Bergneustadt genauso wie aus Holzwickede, aus Haan genauso wie aus anderen Kommunen, in denen ich mich mit den Haushalten beschäftigt habe, über die ich mit Bürgermeistern und Kämmerern diskutiert habe, dass man ein disziplinierendes Element braucht, um auch sparwilligen Kommunalpolitikern zu sagen, dass das eine oder andere Wünschenswerte im Moment finanziell nicht machbar ist. Um den Sparwillen insgesamt zu schärfen, gerade im Bereich der Aufgaben und Ausgaben, die man noch selbstständig bestimmen kann, brauchen wir den Zeitrahmen.

Dr. Werner Rügemer (Universität Köln): Es wurde gefragt, ob man nicht die finanzielle Verantwortung, die in der Hand der Kommunen und in den Sanierungsmöglichkeiten liegt, sehr viel genauer von den finanziellen Belastungen, die von Bund und Land kommen, trennen muss. Das würde ich sehr begrüßen, denn es gibt schon seit Jahren die allgemeine politische wie auch mediale Tendenz des Kommunen-Bashing: Die Kommunen sind schuld, sie können nicht wirtschaften usw. Dem muss man sehr stark entgegentreten.

Deswegen muss man auch die Mitverantwortung, die wenig diskutiert wird, zum Beispiel bei großen Immobilienprojekten, klarer benennen als bisher. Ich habe vorhin

schon das World Conference Center genannt. An dieser millionenschweren Investitionsruine hat nicht nur die Stadt Bonn mit ihren Gremien, sondern auch das Bundesland Nordrhein-Westfalen über verschiedene Regierungsperioden hinweg und der Bund bei der Entscheidung und mit Zuschüssen mitgewirkt. Jetzt sieht es so aus, auch bei der Landesregierung Nordrhein-Westfalens, dass man die Stadt Bonn damit alleinlässt: Dann habt ihr in Bonn eben ein Problem. – Das hat aber eine enorme Dimension. Alle Varianten, die gegenwärtig überhaupt zur Lösung diskutiert werden, haben Belastungen im dreistelligen Millionenbereich zur Folge. Wie diese verteilt werden, ist eine entscheidende Frage. Hier muss die Mitverantwortung der Landesregierung und des Bundes ganz klar benannt werden.

Michael Faber (Bonn): Herr Herter, Sie hatten mich darum gebeten, noch einmal näher auszuführen, was aus der Feststellung meinerseits einer objektiven Unmöglichkeit der Erfüllung der bisherigen gesetzlichen Anforderungen für eine Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes vielleicht folgt. Ausgangspunkt der Wertung muss die Verfassungslage sein, die die kommunale Selbstverwaltung schon unter eine Art Gesetzesvorbehalt stellt, was allerdings nicht uferlos greift. Insofern sind Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung, zumal wenn sie so intensiv und weitreichend sind, wie sie aus der Nichtgenehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes folgen, rechtfertigungsbedürftig. Nach Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten – wenn Sie es so sehen wollen – ist dann der Umstand, von den Kommunen etwas einzufordern – das wurde mehrfach ausgeführt –, was eigentlich ihr disponibler, ihr selbst verursachter Anteil an der strukturellen Unterfinanzierung, am Haushaltsdefizit ist, relativ gering.

Insofern ist die Einforderung etwas objektiv Unmögliches – im Hinblick auf die massiven Auswirkungen der vorläufigen Haushaltswirtschaft, der Einschränkung der Selbstverwaltung – eine inadäquate und mithin auch unangemessene Antwort. Das als flächendeckendes Szenario im Land typisiert, wirft nicht nur die Frage der Verfassungskonformität von entsprechenden Reglementierungen in der Folge auf, sondern ich sehe an der Stelle auch nicht die Angemessenheit, die Verhältnismäßigkeit und kann Kommunen, die sich einer massiven Reglementierung ausgesetzt sehen, insofern nur empfehlen, auch den Rechtsweg in Erwägung zu ziehen, um sich auf dem Wege zur Wehr zu setzen. Das halte ich für eine notwendige Folge daraus.

Ich möchte in aller Kürze noch zwei andere Punkte ansprechen – Herr Mostofizadeh, ich glaube, da hatten wir ein kleines Missverständnis –: Sie sehen die Frage der Rechtsaufsicht oder des kooperativen Aufsichtsrechtsverständnisses als Alternative. Das ist aus meiner Sicht nicht der Fall. Einem kooperativen Aufsichtsrechtsverständnis im Sinne einer kooperativen Herleitung von Entscheidungen fühle ich mich durchaus verpflichtet. Die Frage, die ich aufgeworfen habe, betrifft die Unterscheidung zwischen Rechtsaufsicht und einer Zweckmäßigkeitserwägung mit einer beinhaltenden, viel intensiveren Aufsicht, die ich allerdings im Hinblick auf die Festlegung der Landesverfassung in Art. 78 Abs. 4 für unzulässig halte. Insofern ist das, was Sie festgestellt haben, aus meiner Sicht kein Gegensatz.

Der letzte Punkt: Ich möchte ein Stück weit davor warnen, die Diskussion jetzt ganz maßgeblich auf Ebene des ministeriellen Leitfadens für die aufsichtsbehördliche Begleitpraxis zu führen. Ich habe auch hier Bedenken; denn ich halte es für nicht zulässig, die eigentlich als untauglich befundenen gesetzlichen Regelungen des § 82 durch ministeriellen Leitfaden zu konterkarieren. Das ist aus Zuständigkeitsgesichtspunkten ausgesprochen problematisch. Man sollte durch die Aufsichtspraxis und entsprechende behördeninterne Weisungen auf Landesebene nicht versuchen, völlig inadäquate und nicht für praktikabel gehaltene Gesetzesänderungen durch die Hintertür zu konterkarieren. Wir müssen uns insofern die Frage stellen, ob die gesetzliche Fassung der Reglementierung der Kommunen tatsächlich praktikabel ist. Das habe ich schon mehrfach verneint.

Uwe Bonan (Stadt Mülheim an der Ruhr): Ich möchte auf die Fragen von Herrn Herter und Herrn Mostofizadeh antworten, aber als Einstieg einen atypischen Weg wählen, nämlich auf den Kollegen Abrahams eingehen. Auch wir haben einen Verwaltungsvorstand. Ich kann mir nicht vorstellen, dass wir durch die Veränderung des § 76 ein Problem im Verwaltungsvorstand hätten. Das liegt aus meiner Sicht immer an den Vorgaben und den gesetzten Eckpunkten durch den Kämmerer. Die Einlassung erfolgt deshalb, weil Herr Engel die Frage gestellt hat und damit dies nicht auf einmal zum Problem für die Veränderung des § 76 wird.

Wir haben im Nothaushaltsrecht die Situation, dass wir uns dem Grunde nach um pflichtige Aufgaben kümmern dürfen und durch den Leitfaden massive Einschränkungen haben, was Investitionsmaßnahmen anbelangt. Das ist noch einmal verschärft worden. Wir haben eine Zeit lang die volle Tilgung nutzen können, jetzt sind es nur noch zwei Drittel. Grundstückserlöse können nicht genutzt werden. Für uns in Mülheim an der Ruhr bedeutet allein die Verschärfung 6 Millionen € weniger Investitionen. Dass die Regelung mit der Tilgung nicht der richtige Weg ist, haben andere schon dargestellt.

Das sind maßgebliche Determinanten dafür, dass der Substanzverlust vorangetrieben wird und dass wir energetische Gesamtanierungsmaßnahmen so gut wie gar nicht mehr realisieren dürfen. Das Konjunkturpaket II war an sich ein richtiger und auch wichtiger Baustein, der fortgesetzt werden müsste. Dazu ist es entweder notwendig, dass man nicht mehr als Nothaushaltskommune bezeichnet wird und mehr Freiheiten hat, oder in den Erlass werden entsprechende Regelungen aufgenommen. Auch das ist eine Möglichkeit.

Unter der Überschrift „Nothaushaltsrecht“ – das habe ich vorhin schon dargestellt – dürfen dem Grunde nach pflichtige Maßnahmen realisiert werden. Das Thema „Vorsorge statt Nachsorge“ ist nicht möglich. In vielen Kommunen ist es sicherlich ähnlich wie in Mülheim an der Ruhr: Das Thema „Heimunterbringung von Jugendlichen“ kommt massiv verstärkt vor. Hier haben wir enorme Kostensteigerungen. Es wäre sehr hilfreich, wenn man in jungen Jahren anfangen würde, Vorsorge zu betreiben. Man könnte zum Beispiel einen Familienservice für Familien mit Neugeborenen anbieten. Dann kann man schon die ersten Erkenntnisse realisieren, und das Ganze

kann weiter ausgebaut werden. Aber das ist eine freiwillige Aufgabe, die nicht zum Nothaushaltsrecht passt. Daher wären die Veränderungen wünschenswert.

Die Frage von Herrn Herter war: Welche zeitliche Perspektive benötigt man? – Vier Jahre reichen bei solchen Maßnahmen natürlich nicht aus, wir reden mit Sicherheit über einen Zeitraum von zehn Jahren. Deshalb noch einmal zurück zu den sieben Jahren: Die sieben Jahre sind aus meiner Sicht ein Ausnahmetatbestand für nur wenige Kommunen, weil das Ganze an die Eigenkapitalentwicklung gekoppelt ist. Ich kann Ihnen sagen: Für uns gelten die sieben Jahren nicht, wir haben vier Jahre. Auch viele andere Kommunen im Ruhrgebiet und im Bergischen Land haben die Vier- und nicht die Siebenjahresregelung.

Zum partnerschaftlichen Umgang: Auch das ist aus meiner Sicht ein ganz wichtiger Bestandteil. Da teile ich die Auffassung von Herrn Jung: Hier geht es um individuelle Konsolidierungskonzepte, die Vorleistungen beachten, aber auch berücksichtigen, wenn Kommunen in der Vergangenheit ihre Hausaufgaben nicht gemacht haben. Da muss es individuelle Verabredungen geben.

Letztendlich ist es notwendig, dass die Aufsicht ausgebaut wird. Wir haben das in einem Memorandum einmal als „Anwalt und Kontrolleur“ beschrieben. Sie muss ein Anwalt gegenüber der Landesregierung sein, wenn es um Konnexitätsverletzungen geht; als Beispiele nenne ich das Kinderförderungsgesetz oder auch das Einheitslastenabrechnungsgesetz. Da würde ich mir in Zukunft einen Aufschrei der Aufsicht wünschen. Natürlich muss sie auch als Kontrolleur der Kommunen dienen, dass entsprechende Konsolidierungsziele eingehalten werden.

Vorsitzende Carina Gödecke: Vielen Dank, Herr Bonan. – Mit Ihrer Erlaubnis gebe ich jetzt Herrn Abrahams das Wort, der sonst auch ein Zeitproblem bekommt. Bitte schön.

Manfred Abrahams (Fachverband der Kämmerer NRW): Ich will es noch einmal, weil es hier diskutiert worden ist, herausstellen. Ich habe bewusst gesagt: § 76 in der jetzigen Phase zu ändern, halte ich deshalb für nicht sinnvoll, weil wir im Zusammenhang mit dem Stärkungspakt Kommunalfinzen ohnehin wieder an § 76 herankommen, wenn das umgesetzt wird, was man landauf, landab hört. Insoweit ist die Frage, ob wir zum gegenwärtigen Zeitpunkt das singuläre kleine Problem des § 76 vor das große Problem stellen, nämlich die Ursache der ganzen Diskussion. – Das ist der erste Ausgangspunkt.

Das Gesetzesvorhaben zur Änderung des § 76 ändert nichts an der Finanzlage der Städte, weder positiv noch negativ. Hier steht eine Exekutionsvorschrift in Rede. Insoweit kann man das als Baustein für die Neuordnung der Kommunalfinzen bezeichnen, muss man aber nicht.

Hinsichtlich der Frist bin ich grundsätzlich der Auffassung, dass es sie geben muss. Sie kann zwischen sieben und zehn Jahren liegen. In der Stellungnahme des Fachverbands der Kämmerer habe ich auch bis zu zehn Jahre angegeben. Gar keine

Frist zu haben, würde dann indizieren, dass man materiell-rechtliche Regelungen einführen müsste.

Juristisch zu werten, ob der Leitfaden verfassungsgemäß ist oder nicht, auf die Frage will ich mich gar nicht einlassen. Zumindest wenn ich die Kreditbeschränkungen oder die Einschränkungen der Personalhoheit sehe, dann gibt es sicherlich Punkte, über die man diskutieren kann. Da sind aber eher Juristen gefragt, die Frage muss juristisch geklärt werden. Wenn man es materiell-rechtlich regeln möchte, dann müsste man Fragen in das Gesetz aufnehmen wie: Gibt es bei der Kreditaufnahme bestimmte Grenzen? Wie sieht es mit dem Eingriff in die Personalhoheit aus? All diese Punkte müssten Sie materiell-rechtlich regeln, um etwas zur Genehmigung sagen zu können. In der jetzigen Situation oder Praxis bin ich mit Herrn Häusler der Auffassung, dass der Leitfaden auch unter den Bestimmungen des § 76 zu ändern wäre. Er muss dringend geändert werden.

Last, but not least – Herr Engel hat die Frage gestellt, Herr Bonan hat sie auch aufgegriffen; vielleicht habe ich mich an der Stelle missverständlich ausgedrückt, das soll durchaus vorkommen – verweise ich insofern auf die Stellungnahme des Fachverbandes der Kämmerer. Dort heißt es:

„Die disziplinierende Wirkung einer Frist, mit deren Hilfe in den Kommunen Konsolidierungsmaßnahmen verwaltungsintern“

– auch Verwaltungskonferenz oder Verwaltungsvorstand –

„und bei der Beschlussfassung in politischen Gremien durchgesetzt werden können.“

Deswegen ist die Frist aus Sicht des Fachverbandes der Kämmerer notwendig.

Markus Kreuz (Stadt Herten): Ich möchte auf die Fragen, die direkt an mich gerichtet worden sind, eingehen, beginnend mit der Frage von Herrn Palmen, wer eigentlich berät und ob die Kommunalaufsicht das kann. Das ist eine sehr undankbare Frage; denn meine Kommunalaufsicht sitzt mir heute im Rücken. Der Kreis und die Bezirksregierung sind da.

(Heiterkeit – Manfred Palmen [CDU]: Das ist damit beantwortet!)

– Okay, wunderbar. Ich versuche, mich etwas zu drehen und zu winden, aber meiner Meinung treu zu bleiben. Die grundlegende Veränderung, die noch einmal vorweggeschickt werden muss, ist die Tatsache, dass wir uns in den letzten Jahren von einem sehr juristisch geprägten Haushaltsrecht, wie es die Kameralistik vorgesehen hat, zu der doppischen Buchhaltung, zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement, gewandelt haben. Damit haben ganz andere Mechanismen gegriffen, die es vorher so nicht gab. Stichwortartig seien Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Investitionsberechnungen und Ähnliches genannt.

Insofern ist die Frage: Was kann man erwarten? Was kann man an den verschiedenen Stellen von den verschiedenen Institutionen, sei es die Kommunalaufsicht, die Gemeindeprüfungsanstalt, die örtliche Rechnungsprüfung oder die externen Wirtschaftsprüfer, verlangen? Ich möchte das denkbar simpel umschreiben: Auf der ei-

nen Seite brauchen wir die juristische Beratung und Kontrolle, die im Rahmen der klassischen kommunalaufsichtlichen Tätigkeit erfolgen müssen. Auf der anderen Seite brauchen wir die betriebswirtschaftliche Beratung und Kontrolle, die im Wesentlichen und idealerweise über Externe erfolgen. Da, wo wir ohnehin Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse durch Wirtschaftsprüfer prüfen lassen müssen, können wir auch das machen lassen. An vielen anderen Stellen lassen wir uns bei gemeindlichen Beteiligungen von Wirtschaftsprüfern, Rechtsanwälten, Steuerberatern usw. beraten. Damit können wir versuchen, etwas mehr Validität in einzelne Investitionsvorhaben hineinzukommen. Wenn wir eine grobe Trennung zwischen wirtschaftlicher und juristischer Beratung und Kontrolle bekommen könnten, wäre das eine sehr vernünftige Sache.

Herr Herter, Sie hatten die Frage der nachhaltigen Perspektive für eine Konsolidierung angesprochen. Ich halte es für sehr praktisch, wenn – an welcher Stelle auch immer – geregelt würde, dass nachweislich wirtschaftliche Investitionen im kommunalen Raum grundsätzlich in den rentierlichen Bereich gehören, sofern es die Priorliste in Zukunft noch gibt. Als Faustregel versuchen wir bei uns zu verwirklichen: Die Investitionen sollten idealerweise – wir dürfen es nicht, aber es sollte so sein – die Höhe der Abschreibungen umfassen, und die Höhe der Abschreibungen sollte sich wiederum mit der Höhe der Tilgung decken. Dann haben Sie sowohl den wirtschaftlichen Bereich abgedeckt als auch den rein bilanziellen Faktor, damit es zu keiner Bilanzverlängerung oder -verkürzung kommt.

Frau Demirel, Sie hatten angesprochen, dass die Konnexität gewahrt werden sollte. Ich wäre schon froh, wenn wir sie im kommunalen Bereich erstmals hergestellt hätten. Wenn wir den Schritt gegangen sind und danach die Wahrung erreichen, dann fände ich das sehr schön.

Sie haben dann noch die Frage angesprochen, welche kommunalen Aufgaben eigentlich erfüllt werden müssen. Darauf haben wir als Gemeinden in der Regel leider, zumindest was den pflichtigen Bereich betrifft, den geringsten Einfluss. Wenn es schlecht läuft, erfahren wir morgens aus der Zeitung, was wir irgendwann erledigen müssen. Das ist aber nicht das einzige Problem. An vielen Stellen, gerade was die Bundesgesetzgebung angeht, haben wir festgestellt: Das Bundesgesetz kommt, und es wird gar nicht umschrieben, in welcher Qualität die Leistung erfüllt werden soll. Das betrifft auch die Landesgesetzgebung.

Ich will Ihnen ein Beispiel nennen: Maßnahmen im Bereich der Jugendhilfe, Jugendpflege sind gesetzlich vorgeschrieben. Das ist eine pflichtige Aufgabe. Der Gesetzgeber sagt uns allerdings nicht, in welchem Umfang. Schon haben Sie vor Ort die Diskussion. Sie bekommen an diesen Stellen keine oder nur sehr geringe Mittel und müssen dann mit der Lokalpolitik darüber streiten, ab wann der gesetzliche Auftrag erfüllt ist. Sie können durch alle Gemeinden in Nordrhein-Westfalen und wahrscheinlich auch durch die Republik gehen, und jeder wird es anders machen. Jeder wird einen anderen Standard haben. Das macht es uns nicht leichter. Wir bräuchten zum einen sehr viel mehr Klarheit, was die Verteilung der Aufgaben betrifft, auf die wir keinen Einfluss haben, zum anderen, mit welchen Standards wir sie tatsächlich umsetzen sollen.

Rainer Häusler (Stadt Leverkusen): Herr Palmen, als Erstes zu Ihrer Suggestivfrage:

(Manfred Palmen [CDU]: Ich habe Ihre Erfahrung abschöpfen wollen!)

Wie wäre die derzeitige Schuldenlage ohne die momentane Gesetzes- und Erlasslage? Hätten wir einen höheren oder einen kleineren Schuldenberg? Wir sind hier im Rheinland, und es ist auch gerade Karnevalszeit, daher will ich die Frage etwas lockerer beantworten: Es gehört zur Mentalität der Menschen, die Kamelle zu verteilen und nicht, sie einzusammeln. Ich räume ein, dass wir möglicherweise eine schlechtere Schuldenlage hätten, wenn es die Erlasse oder das Gesetz in der Form nicht gäbe.

Zweitens zu der von Herrn Mostofizadeh gestellten Frage: Bedarf es zur Änderung des Leitfadens einer gesetzlichen Änderung der GO in Form des § 76? Ich sage ausdrücklich: In den Kreisen, in denen ich über den Städtetag tätig und in ständigen Gesprächen mit der Ministerialbürokratie bin, ist der ausdrückliche Beleg dafür, dass es einer Gesetzesänderung bedarf, noch nicht geführt worden. Auf der derzeitigen Gesetzeslage ist ja schließlich der Erlass entstanden. In dem Zusammenhang wird gerne von der Grenze des gerade noch Tolerierbaren gesprochen. Das kann man dehnen.

Daher sage ich – ich weiß, Herr Winkel amüsiert sich jetzt schon über meine Ausführungen, gleichwohl weiß er auch, dass ich ein Stück weit penetrant bin –, was die Forderung zur Modifikation des Leitfadens angeht: Seit einigen Wochen haben wir unter dem Dach der kommunalen Spitzenverbände einen umfassenden Forderungskatalog aufgestellt, um den Leitfaden zu ändern. Wenn wir die Grenze des gerade noch Tolerierbaren definieren, dann ist das durchaus dehnungsfähig. Hier sähe ich noch die Chance, den Leitfaden zu verändern. Ich gebe Herrn Winkel recht, wenn er mir zum Thema Beförderungen sagt: Das sind freiwillige Leistungen – da beißt die Maus keinen Faden ab –, wer kein genehmigungsfähiges HSK hat, kann nicht befördern. Gleichwohl ist das – ich sage es noch einmal – kontraproduktiv für das eigentliche Ziel der Haushaltskonsolidierung.

Drittens zu der Frage von Frau Demirel: Halten Sie es für sinnvoll, in dem Leitfaden eine Grenze der freiwilligen Leistungen zu definieren? Dazu will ich zunächst einmal sagen: Nach allen Erfahrungen beträgt das Maß der freiwilligen Leistungen in den Kommunen zwischen 5 und 10 %. Wenn ich dieses Maß definiere, dann handelt es sich um Kultur- und Sportleistungen. Bei einem Aufwandsbudget von 468 Millionen € sind gerade einmal 4 %, nämlich 16 Millionen €, auszugeben. Das ist eine ganz bescheidene Summe. Ich halte es für sehr schwierig, hier eine Maßzahl zu definieren. Sie werden sich sicher noch daran erinnern – ich weiß nicht, ob Sie bei der letzten Anhörung dabei waren –, dass ein Kämmerer einer mittelgroßen Stadt mit 52.000 Einwohnern anwesend war, der noch über sechs Bäder verfügen konnte, während es bei der Stadt Leverkusen mit 161.000 Einwohnern nur drei sind. Man muss individuell ansetzen, bei der Kommunalaufsicht tätig zu werden. Aber eine regelrechte Grenze zu definieren, halte ich für schwierig.

Dieter Freytag (Stadt Brühl): Anknüpfend an das, was der Kollege Häusler ausgeführt hat, möchte ich zusammenfassend sagen: Die Ursachen der Verschuldung und die Abgrenzung zueinander sind örtlich unterschiedlich. Wir haben Konsens, dass die Tendenz dahin geht, dass die strukturellen Faktoren überwiegen. Das wirkt dann auch auf § 76 Abs. 2. Insofern stelle ich mir die Frage: Was passiert, wenn er nicht verändert wird? Solche Befürchtungen werden geäußert. Ich sage ganz klar: Die Zahl der Nothaushaltskommunen steigt weiter. Ob das zielführend ist, kann ich nicht ersehen.

Florian Boettcher (Universität Kaiserslautern): Ich kann die Sympathie, die viele Kämmerer und Bürgermeister, Oberbürgermeister der Änderung von § 76 der Gemeindeordnung entgegenbringen, durchaus verstehen. Sie sind aktuell bzw. schon seit längerer Zeit häufig in der Zwickmühle und können sich entscheiden, welchen Rechtsverstoß sie begehen, ob sie das Haushaltsausgleichsziel bzw. die Vorgabe im Hinblick auf die Konsolidierungsleistung erfüllen oder ob sie die Aufgaben, die ihnen auferlegt sind, entsprechend erfüllen. Insofern ist das ganz klar eine schwierige Situation.

Die anderen Aspekte, die genannt wurden, sind in dem Zusammenhang teilweise etwas sinnfrei, führen zur Demotivation, auch zu Deinvestitionen und nachfolgender Entkopplung der Räume gegenüber anderen, die über viel Geld verfügen und investieren können. Der Hinweis auf die Beförderungssituation wurde gegeben. Das alles ist außerordentlich schwierig und führt in der gegenwärtigen Form zu einer Entwertung des Rechtsrahmens. Ich kann das nur ganz grob sagen, weil ich kein Jurist, sondern Finanzwissenschaftler bin. Wenn man sich quasi jahrzehntelang über das Recht hinweggesetzt oder das Recht die eigentlich gebotenen Forderungen, die der Rechtsrahmen aufstellt, nicht erfüllt, dann ist das irgendwann vollkommen entwertet. Was ist es dann noch wert, wenn ich mich ohnehin nicht an die Vorgaben halte? Das ist ausgesprochen schwierig.

Einen Zeitrahmen, eine ganz konkret vorgegebene Frist, Zielvorgaben, Prozessvorgaben, Sanktionsfolgen halte ich für außerordentlich wichtig. Das ist nicht nur disziplinierend, sondern im Zweifel auch motivierend, wenn man sie erfüllen kann. Das ist immer die große Voraussetzung, die in Nordrhein-Westfalen, aber auch in anderen Ländern häufig nicht gegeben war. Denn sie zwingt – auch in einer schwierigen kommunalen Situation – sowohl die Kommunen als auch das Land dazu, sich zu offenbaren. Ein Wegfall der Frist führt dazu, dass man das ohne eine Zielerreichung perpetuiert. Es läuft einfach so weiter. Vielleicht läuft es gut, in anderen Kommunen wird es nicht gut laufen. Aber das Land wird nicht dazu gezwungen, sich zu offenbaren und beispielsweise über die Bestellung eines Beauftragten festzustellen, dass die Kommune tatsächlich nicht in der Lage ist, es zu schaffen. Das wäre in der bisherigen Sanktionsfolge möglich gewesen. Dann hätte man eben sagen müssen: Es ist ausgesprochen schwierig. Dann können wir im Grunde genommen auch auf Klagen gegen die Verfassungsmäßigkeit der Finanzausstattung verzichten. Wir bekommen es auch bei Bestellung eines Beauftragten nicht hin.

Die Kommunen müssten sich bei einer Fristenverlängerung auch nicht ganz konkret offenbaren. Denn ich bleibe bei der Position: Bei allen strukturellen Ursachen, die eine sehr große Rolle spielen, gibt es immer einzelne Fälle, die quasi im Windschatten der vielen anderen segeln können, die es nicht schaffen und die gleichzeitig sehr demotivierend auf alle Konsolidierungsleistungen in anderen Kommunen wirken. Das ist eine Katastrophe, wenn man sich die Situation anschaut. – Das zu der Bewertung des Gesetzentwurfs im Hinblick auf die Erreichung des Ziels. In meinen Augen leistet er keinen Beitrag zur Zielerreichung, sondern hat bei allem Verständnis für Ihre Situation langfristig und auch schon mittelfristig eher negative Folgen.

Zu der Frage, welche Rolle § 76 der Gemeindeordnung bei der Umsetzung unseres Gutachtens spielen würde, hat Herr Dr. von Kraack schon etwas gesagt. Er würde dann obsolet, wenn man sagt: Der Haushalt ist auszugleichen. Dann ist er auszugleichen, und man braucht keine Fristen mehr. Dann hätte man andere Instrumente. Wir sagen auch ganz deutlich: Wenn man so etwas macht – das ist sinnvoll –, dann muss man aufpassen, dass man die Konsolidierungslast nicht vollständig kommunalisiert. Das ist ein großes Problem. Bislang hat man über die Verschuldung überhaupt keinen Druck mehr entfaltet. Das Land kann verschieben, der Bund kann auf die Kommunen verschieben, die Kommunen verschieben eben auf die Zukunft, und am Ende hat keiner einen Anreiz, ernsthaft daranzugehen. Das passiert erst, wenn man Sanktionsinstrumente einführt, die unmittelbar wirksam werden und auch für den Bürger sofort spürbar sind.

Zur Verursachungsfrage: Ich habe zu Beginn gesagt, dass wir es nicht einzelgemeindlich, gemeindescharf, unmittelbar eindeutig quantifiziert bekommen, wer welchen Verursachungsanteil hat. Das lässt sich nicht feststellen. In einer föderalen Situation, in einer Gemengelage, die über 15, 20 Jahre mit sehr unterschiedlichen Wirkungszusammenhängen gelaufen ist – das spielt alles zusammen –, bekommen Sie das nicht hin. Sie können gleichwohl auf der großen Linie verdeutlichen und auch empirisch nachweisen, welche Verursachungskomplexe eine Rolle gespielt haben und welche Gemeinden sich bei den multivariaten Analyseverfahren, die wir zur Verfügung haben, den Regressionsgleichungen widersetzen, die sich einfach nicht daran anpassen wollen. Dann bleibt ein Verdachtsmoment, dass es an anderen Faktoren liegt. Dem gehen wir auch nach.

Zu der Frage des finanzpolitischen Ordnungsrahmens: Sie können in der Stellungnahme ein paar Sätze dazu nachlesen; das ist allerdings auf zwei Seiten relativ kurz gehalten. Da sind wir solche Punkte wie Zielvorgaben, Prozessvorgaben, Sanktionsfolgen im Bundesländervergleich durchgegangen, die den Kommunen durch die Aufsicht auferlegt werden. Im gesetzlichen, aber auch im untergesetzlichen Bereich gibt es sehr unterschiedliche Ausprägungen, wie restriktiv oder offen das gehandhabt wird, ob konkrete Zielvorgaben auch schon für einzelne finanzwirtschaftliche Merkmale, für Schulden usw., getroffen werden. Erstaunlicherweise besteht zumindest ein statistischer Zusammenhang zwischen den Ländern, die keine konkreten Vorgaben treffen, und der Höhe der Verschuldung. Das ist wiederum ein Rückschluss, der eher auf Plausibilitätsebene liegt, dass hier auch ein kausaler Zusammenhang vorliegt und nicht nur ein statistischer.

Werner Haßenkamp (GPA NRW): Herr Löttgen hatte die Frage gestellt, wie ich den Abschnitt F des Gesetzentwurfs „Die Finanzlage der Gemeinden (...) wird durch diese Maßnahme nicht berührt, ...“ sehe. Das sehe ich ähnlich wie Herr Dr. von Kraack. Wenn man es formal betrachtet, hat das zunächst einmal keine Auswirkungen. Insofern ist die Aussage richtig. Wenn man aber sieht, was sich abspielen kann, habe ich schon deutliche Befürchtungen. Ich habe vorhin gesagt: Der Druck muss im Kessel bleiben. Durch den Gesetzentwurf, meine ich, wird der Druck ein Stück weit vom Kessel heruntergenommen. Wir werden dann unter Umständen Haushaltssicherungskonzepte von 35 Jahren Dauer oder noch länger haben, in denen sich dann erst einmal Dinge aufbauen. Deshalb sage ich nochmals wie auch andere: Man muss das Ganze in den Gesamtzusammenhang stellen, damit das Gesamthema Kommunalfinanzen klar ist, um an diesen Dingen zu arbeiten.

Die Befürchtung für die Kommunalfinanzen habe ich auch – das habe ich vorhin deutlich gemacht –, weil die Aufsicht mit den Möglichkeiten dann noch weniger handlungsfähig wäre als zurzeit. Uns fehlen Instrumente. Eben ist von partnerschaftlichem Umgang und individuellen Lösungen gesprochen worden, aber auch davon, dass Durchgriffsmöglichkeiten vorhanden sein müssen. Für mich ist an dieser Stelle auch das Thema Frist erforderlich – das ist in mehreren Stellungnahmen deutlich geworden –, um daran mit den Durchgriffsmöglichkeiten anknüpfen zu können.

Im Übrigen möchte ich noch einmal betonen: Wenn man diesen Weg geht – das ist eben auch in einer Frage deutlich geworden, beratende Aufsicht, durchgreifende Aufsicht –, dann muss man die Aufsicht dazu in die Lage versetzen. In der Form wie im Moment kann sie es nicht. Wenn man einen solchen Weg geht, muss man sich also auch Gedanken darüber machen: Wie ändert man die Aufstellung des Instruments? Wenn ich mir das vor Augen führe, was mein Vorredner gerade gesagt hat, macht das Sinn. Sie sprachen von Instrumenten, die dabei eine Rolle spielen, von durchsetzbaren Vereinbarungen, auf die man setzen muss. Es macht Sinn, das in den Zusammenhang zu stellen, ohne es singulär nach vorne zu stellen. Wenn wir allein diesen Weg gehen, steigt meine Befürchtung um die Kommunalfinanzen. Durch die Bemerkung von Herrn Häusler eben bezüglich der „Kamelle“ fühle ich mich darin bestärkt. Genau da liegt das Problem, das wir dann haben werden.

Vorsitzende Carina Gödecke: Vielen Dank. – Das war die Antwortrunde. Jetzt stelle ich eine typische Moron-Frage: Gibt es etwa – die Betonung liegt auf „etwa“ – noch weitere Fragen?

(Heiterkeit)

Frau Demirel, bitte.

Özlem Alev Demirel (LINKE): Ich habe nur eine kurze Nachfrage, weil meine Frage nicht in Gänze beantwortet wurde. Diesmal spreche ich Herrn Häusler und Herrn Bonan an: Wie stehen Sie zu der expliziten Formulierung im Gesetz, freiwillige Leistungen ständen einer Genehmigungspflicht des HSK nicht grundsätzlich entgegen? Würden Sie so etwas begrüßen?

Rainer Häusler (Stadt Leverkusen): Dem stehe ich positiv gegenüber.

Uwe Bonan (Stadt Mülheim an der Ruhr): Ich teile die Aussage uneingeschränkt. Das passt auch zu meinem Beispiel „Vorsorge statt Nachsorge“.

Vorsitzende Carina Gödecke: Vielen Dank. – Dann ist die Frage jetzt beantwortet, Frau Demirel.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine sehr verehrten Herren und Damen, ich danke Ihnen allen ganz herzlich, dass wir für die Fülle der Punkte und Fragen, die gestellt worden sind, den ersten Teil unserer Ausschusssitzung, die Anhörung, doch so zügig miteinander haben bestreiten können.

Ich danke insbesondere unserer Stenografin Frau Mennekes, die jetzt drei Stunden lang stenografiert hat und hinterher viel Arbeit mit dem Protokoll haben wird. Aber wir wissen Ihre Arbeit sehr zu schätzen.

(Beifall)

Ich bedanke mich bei meinen Kolleginnen und Kollegen für die hohe Disziplin. Das ist bei Abgeordneten nicht immer selbstverständlich. Deshalb muss man sie mal loben, damit man sie ein anderes Mal auch wieder kritisieren darf.

Ich bin mir ganz sicher, dass die schriftlichen Stellungnahmen, die Sie uns zur Verfügung gestellt haben, insbesondere aber auch Ihre Antworten in der Fragerunde für die weitere Beratung des Gesetzentwurfs von großer Bedeutung und sehr hilfreich sein werden.

Ich bitte die Kolleginnen und Kollegen der Fraktionen, die Gespräche, die jetzt innerhalb, aber auch zwischen den Fraktionen zu führen sind, wie wir weiter mit dem Gesetzentwurf umgehen, so zu terminieren, dass Sie mir beizeiten ein Signal geben, wann wir den Gesetzentwurf wieder auf die Tagesordnung nehmen können. Denn wir müssen dem mitberatenden Haushalts- und Finanzausschuss zumindest formal mitteilen können, wie wir unsere eigene Beratung weiterstrukturieren, damit er seine Beratung entsprechend strukturieren kann.

Mit diesen Bemerkungen entlasse ich die Sachverständigen mit einem ganz herzlichen Dank in den weiteren Arbeitstag und das Wochenende und bitte die Kolleginnen und Kollegen, zu bleiben; denn wir haben noch den Rest der Tagesordnung miteinander abzuarbeiten.

Herzlichen Dank und kommen Sie gut dahin, wo sie jetzt hinmüssen.