

Städtetag Nordrhein-Westfalen • Gereonstraße 18 - 32 • 50670 Köln

Frau Präsidentin
Carina Gödecke, MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

ausschließlich per E-Mail:

anhoerung@landtag.nrw.de



Gereonshaus
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln

09.03.2016

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-2 20
Telefax +49 221 3771-2 09

E-Mail

benjamin.holler@staedtetag.de

Bearbeitet von
Benjamin Holler

Aktenzeichen
20.06.21 N

(Stichwort: Stärkungspakt reformieren – Anhörung A 11 – 11.03.2016)

**Antrag der Fraktion der CDU „Stärkungspakt jetzt reformieren – verzögerte Evaluierung ist nicht ausreichend“, Drucksache 16/5764;
Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags NRW
am 11. März 2016**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

wir bedanken uns für die Möglichkeit einer Stellungnahme zum o. g. Antrag im Rahmen der Sachverständigenanhörung und machen hiervon wie folgt Gebrauch:

Mit Blick auf einen Teil des der Sachverständigenanhörung zugrunde liegenden Antrags der CDU-Fraktion vom 06.05.2014 kann inzwischen auf die vorliegenden Evaluierungsberichte für die erste und zweite Stufe des Stärkungspaktes sowie unsere diesbezüglichen Stellungnahmen gegenüber der Landesregierung vom 14.08.2014 (Lt.-Drs. 16/2198) und vom 23.09.2015 (Lt.-Drs. 16/3379) verwiesen werden. Unseren Ausführungen kann zudem auch der durch die Landesregierung vorgelegte Umsetzungsbericht vom 08.12.2015 (Lt.-Drs. 16/3552) zugrunde gelegt werden, in dem die Sanierungsplanungen und -ergebnisse der pflichtig und freiwillig am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen zusammengefasst dargestellt werden.

I. Zielerreichung

1. Haushaltsplanungen

Die aggregierten Auswertungen und grafischen Darstellungen der Haushaltsplandaten geben keine Hinweise darauf, dass der Stärkungspakt Stadtfinanzen insgesamt das gesetzlich avisierte Ziel verfehlen wird. Die Auswertung der Haushaltssanierungspläne 2015 zeigt vielmehr, dass das Jahresergebnis spätestens im Jahr 2018 – wie im Stärkungspaktgesetz für den Regelfall in der zweiten Stufe verlangt – positiv ausfallen soll.

Den Daten kann zudem entnommen werden, dass bis 2018 60 % des bis 2021 geplanten jährlichen Konsolidierungsvolumens in den am Stärkungspakt teilnehmenden Städten und Gemeinden in Höhe von 10,9 Mrd. Euro erreicht werden sollen. Über alle teilnehmenden Gemeinden zeigen sich somit relativ gleichmäßig verteilte geplante Konsolidierungsschritte während der Laufzeit des Stärkungspaktes. In der Gesamtschau der Planungen wird deutlich, dass sich die Haushaltsdefizite rückläufig entwickeln werden und dass der Anstieg der Verschuldung damit deutlich gebremst werden kann. Den Haushaltssanierungsplanungen zufolge befinden sich die Stärkungspaktkommunen auf dem richtigen Weg.

In aller Deutlichkeit weisen wir allerdings darauf hin, dass es sich bei diesen Daten um aggregierte Daten und um Plandaten handelt, die mit erheblichen Prognose- und Entwicklungsrisiken behaftet sein können. So unterliegt beispielsweise die Planung des Zinsaufwandes erheblichen Unwägbarkeiten, weil die Entwicklung des Zinsniveaus nur grob abschätzbar ist und eine geringfügige Änderung des Zinsniveaus angesichts der in vielen Stärkungspakt-Kommunen hohen Verschuldung große Auswirkungen auf die Entwicklung der Ergebnishaushalte haben kann. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Planungen der Stärkungspakt-Kommunen derzeit von den günstigen wirtschaftlichen Bedingungen profitieren. Hier bestehen also durchaus beachtliche konjunkturelle Risiken.

2. Plan-Ist-Vergleich

Der Plan- und Ist-Vergleich der Jahresergebnisse dokumentiert insoweit eine aktuelle, gegenläufige Entwicklung, die in unserer Mitgliedschaft die Frage nach grundsätzlichem Nachsteuerungsbedarf aufgeworfen hat. Während die Ist-Ergebnisse in den Jahren 2012 und 2013 noch über Plan lagen, hat es 2014 eine negative Abweichung in Höhe von -262 Mio. Euro gegeben, obwohl auch die im Haushaltssanierungsplan 2014 vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen wie in den Vorjahren in ihrem Volumen vollumfänglich realisiert wurden. Die Verfehlung des für 2014 geplanten Ergebnisses beruht mithin nicht auf einer Nichtumsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen. Sie ist vielmehr auf gravierende Aufwandssteigerungen insbesondere bei den Transferaufwendungen aber auch bei den Personalaufwendungen zurückzuführen. Die Verschlechterungen im Bereich der Personalaufwendungen (inkl. Versorgung) trotz verstärkter Konsolidierungsanstrengungen dürften nach unserer Einschätzung maßgeblich mit höheren Tarifabschlüssen zu begründen sein, die in den Haushaltssanierungsplanungen noch nicht berücksichtigt werden konnten. Hinzu kommt ein zusätzlicher Personalbedarf aufgrund gesetzlicher und faktischer Entwicklungen.

Der Plan-Ist-Vergleich für das Jahr 2014 zeigt auch, welche Bedeutung den Transferleistungen für die Entwicklung der kommunalen Haushalte zukommt. In unserer Mitgliedschaft wird insoweit auf die massiven, fallzahlbedingten Steigerungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung und der Kosten der Unterkunft sowie aktuell in besonderem Maße auf die starke Zunahme der Flüchtlingszahlen hingewiesen. Aufgrund des nach wie vor geringen Deckungsgrades und der starken Aufgaben- und Ausgabendynamik im Sozial- und Jugendbereich sowie im Bereich der Flüchtlingsunterbringung dürften diese Entwicklungen auch in den Folgejahren gravierende Auswirkungen für die weitere

Haushaltsplanung haben, was die Notwendigkeit weiterer, zeitnaher Entlastungen in diesem Bereich erneut unterstreicht.

3. Aktuelle Risiken

Die nordrhein-westfälischen Kommunen werden gegenwärtig durch die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen vor erhebliche Belastungen gestellt. Diese Migrationsbewegungen, deren Ursachen weit über die Grenzen der Bundesrepublik hinausgehen, waren in ihrem Umfang zum Zeitpunkt der Aufstellung der Haushaltssanierungspläne nicht abzusehen. Gerade von dieser Seite droht aktuell eine Gefährdung der Ziele des Stärkungspakts Stadtfinanzen. Um diese Entwicklung zu stoppen, müssen die Kommunen in gleichem Tempo und in gleichem Umfang unterstützt werden, wie sie in diesen Tagen unter Anspannung aller Kraft- und Finanzreserven reagieren müssen. Der Erwartungshaltung des Landes an die Kommunen, großflächig in kürzester Zeit zu reagieren, steht eine parallele Erwartung der Kommunen auf entsprechende Unterstützung gegenüber.

Die mit der Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge verbundenen Mehraufwendungen im Sozialbereich und die daran anschließenden Integrationsfolgekosten sind nicht allein ein Problem der Stärkungspaktkommunen. Sie werden hier allerdings besonders schnell sichtbar, da die Planabweichungen unmittelbar durch neue Kompensationsmaßnahmen aufgefangen werden müssen. Insbesondere in den pflichtig am Stärkungspakt teilnehmenden Städten und Gemeinden der Stufe 1, die bereits im Jahr 2016 den Haushaltsausgleich in Plan und Ergebnis darstellen müssen, stellen die aktuellen Entwicklungen eine besondere Herausforderung dar.

Die in der Vereinbarung der kommunalen Spitzenverbände mit dem Land vorgesehenen Revisionen müssen daher kurzfristig umgesetzt werden. Dies betrifft zum einen die Nachsteuerung der FlüAG-Pauschale auf Grundlage der tatsächlichen Flüchtlingszahlen zum 1.1.2016 unter Berücksichtigung der sog. Weihnachtsregelung sowie die Überprüfung der Entwicklung der Flüchtlingszahlen im laufenden Jahr mit entsprechender Anpassung der für die FlüAG-Pauschale bereitgestellten Landesmittel. Gleichermäßen wichtig ist es, zügig mit der Vollkostenerhebung für die Unterbringungskosten zu beginnen, die einen zentralen Bestandteil der Vereinbarung darstellt.

Auch für die an eine Erstversorgung der ankommenden Flüchtlinge mit Bleibeperspektive anschließenden Integrationsaufgaben, für die Leistungen in den Bereichen Kinderbetreuung, schulische Bildung, Gesundheitsversorgung, für die Schaffung von Wohnraum und die Leistungen im Bereich des SGB II müssen nun kurzfristig mit Bund und Land Lösungen und Finanzierungsmodelle erarbeitet werden. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen ist überzeugt, dass die Kommunen die notwendigen Kompetenzen haben, einen erfolgreichen Integrationsprozess in Gang zu setzen; er darf aber nicht aufgrund mangelnder Ressourcen von vornherein zum Scheitern verurteilt werden.

Sofern in einzelnen Stärkungspaktstädten nach Ausschöpfung aller in den Haushaltssanierungsplänen vorgesehenen Konsolidierungsmöglichkeiten und trotz der vereinbarten notwendigen Revision der FlüAG-Pauschale eine wesentliche Deckungslücke im Bereich der Finanzierung von Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge verbleibt, gehen wir davon aus, dass aufgrund dieser nicht absehbaren und von der Gemeinde nicht zu beeinflussenden erheblichen Veränderungen der finanziellen Situation eine Anpassung der Haushaltssanierungsplanung gem. § 8 Abs. 2 Stärkungspaktgesetz zu genehmigen wäre. Hier braucht es eine Aufsicht mit Augenmaß, die auch die öffentlichen Diskussionen in der Stadtgesellschaft zu berücksichtigen versteht.

II. Umsetzung

1. Einbindung der Umlageverbände in den Konsolidierungsprozess

Schon im Gesetzgebungsverfahren zum Stärkungspaktgesetz wurde der Einbindung der Umlageverbände (Landschaftsverbände und Kreise) in die Haushaltskonsolidierung eine große Bedeutung zugemessen. Ohne eine ausreichende Einbindung der Umlageverbände in den Konsolidierungsprozess werden die Konsolidierungsleistungen der Städte und Gemeinde immer wieder durch steigende Umlageverpflichtungen konterkariert. Das Anliegen der selbst zu erheblichen Konsolidierungsanstrengungen gezwungenen Stärkungspaktstädte und -gemeinden nach einer stärkeren Einbindung der Kreise und Landschaftsverbände in den Konsolidierungsprozess kann nicht allein mit dem Verweis auf die Finanzhoheit der Umlageverbände abgelehnt werden: Schließlich beeinflusst die Haushaltsführung der Umlageverbände auch in nicht unerheblichem Maße die ohnehin eingeschränkte Finanzhoheit der Stärkungspaktkommunen.

Mit dem Umlagengenehmigungsgesetz wollte der Gesetzgeber diesem Anliegen begegnen. Die praktischen Erfahrungen mit dem Umlagengenehmigungsgesetz sind hingegen ernüchternd. Während das Verfahren für die Umlageverbände und die umlagepflichtigen Gebietskörperschaften wegen der zusätzlichen Mitwirkungsrechte deutlich aufwendiger und zeitintensiver geworden ist, bleiben die im Ergebnis erreichten Dämpfungswirkungen in den Augen der umlagezahlenden Kommunen vielerorts hinter den dort an das Gesetz geknüpften Erwartungen zurück. Auch mit dem Umlagengenehmigungsgesetz wurde bislang jeder Verbands- oder Kreisumlagesatz genehmigt. Konsolidierungsbemühungen der Umlageverbände lassen sich hingegen nicht in einem für die Ziele des Stärkungspaktes ausreichenden Umfang erkennen.

2. Hebesatzentwicklung

In den Haushaltssanierungsplänen der Stärkungspaktkommunen sind teilweise deutliche konsolidierungsbedingte Anhebungen der Steuersätze vorgesehen. Dies gilt in besonderem Maße für die Grundsteuer B. Auch wenn sich aus den aggregierten Haushaltsplänen für die Mehrerträge aus Steuererhöhungen bei Grundsteuer B und Gewerbesteuer „nur“ ein Anteil von ca. 30 % an den gesamten Konsolidierungsmaßnahmen ergibt, lässt sich die aus dem Stärkungspakt resultierende höhere Steuerbelastung von Bürgern und Unternehmen nicht von der Hand weisen. In absoluten Zahlen planen die Stärkungspaktkommunen bis 2021 in den Sanierungsplänen des Jahres 2015 insgesamt mit einer jährlichen Mehrbelastung durch Hebesatzerhöhungen von bis zu 160 Mio. Euro; weitere Steuererhöhung für bislang unvorhergesehene und anderweitig nicht zu deckende Mehraufwendungen können nicht ausgeschlossen werden. Dies geht einher mit Einschränkungen des Infrastruktur- und Leistungsangebots, die sich aus den übrigen Konsolidierungsmaßnahmen ergeben und ebenfalls in der Bevölkerung wahrgenommen werden.

Auch wenn der Stärkungspakt mit der Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs in den teilnehmenden Kommunen sein gesetzlich vorgegebenes Kernziel erreichen kann, droht zugleich die Gefahr, dass die dafür notwendigen erheblichen Konsolidierungsschritte die wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten im Land weiter verstärken. Zusätzliche Mehrbelastungen der kommunalen Haushalte gefährden daher nicht nur die Ziele des Stärkungspaktes, sondern auch die langfristige strukturelle Entwicklung in den Stärkungspaktkommunen.

Der Stärkungspakt Stadtfinanzen bietet schließlich keine Lösung für bestehende strukturell-ökonomische Probleme, die die Haushalts- und Finanzsituation der betreffenden Gemeinden insbesondere im Ruhrgebiet und im Bergischen Land stark prägen. Hierfür bedarf es stärkerer, wirtschaftlicher Entwicklungsimpulse zur Stärkung der kommunalen Steuerkraft, einer verbesserten Integri-

on von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt, um soziale Belastungen der kommunalen Haushalte zu reduzieren, einer Lösung der dynamisch steigenden Aufgaben- und Ausgabenbelastung im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe und einer Lösung für die hohen Altschulden in vielen Gemeinden, da diese bei ansteigenden Zinsen sonst die erreichten Konsolidierungsschritte zu konterkarieren drohen.

III. Zur allgemeinen Finanzsituation der Kommunen in Nordrhein-Westfalen

1. Kommunale Mitfinanzierung des Stärkungspaktprogramms

Das Hilfsprogramm beseitigt bereits für die teilnehmenden Kommunen nicht das grundsätzliche Missverhältnis zwischen der kommunalen Finanzausstattung und den Finanzierungsbedarfen zur kommunalen Aufgabenerfüllung. Trotzdem muss der bis 2021 zu erreichende Lückenschluss zur Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs im Ergebnis vollständig aus kommunaler Kraft erfolgen. Dies gilt erst recht für die Kommunen, die außerhalb des Stärkungspakts gleichfalls erhebliche Finanzbedarfe nicht in ausreichendem Maße durch eigene Mittel ausgleichen können. Die insgesamt weiter steigende Kommunalverschuldung im Land, die aufgrund des starken Aufwuchses bei der Liquiditätsverschuldung bald ein Gesamtvolumen von 50 Mrd. Euro erreicht haben wird, ist hier ein besonders deutliches Warnzeichen.

Es begegnet daher massiver Kritik, dass die in der zweiten Stufe gewährten Hilfen ganz überwiegend aus kommunalen Mitteln finanziert werden (durch eine GFG-Befrachtung in Höhe von 185 Mio. Euro und kommunale Solidaritätsumlage in Höhe von rund 91 Mio. Euro). Das Land hat sich zuletzt im GFG 2016 durch einen weiteren Vorwegabzug in Höhe von 70 Mio. Euro weiter aus seiner finanziellen Verantwortung gezogen und damit die Hilfeleistung des Landes an die Stärkungspakt-Städte teilweise konterkariert. Während Stärkungspakt-Städte gemäß § 2 Abs. 4 Satz 6 Stärkungspaktgesetz von der Zahlung der Solidaritätsumlage befreit sind, führen die Kürzungen im GFG auch bei den Stärkungspaktstädten zu geringeren Schlüsselzuweisungen und damit zu einer Schwächung ihrer Finanzsituation. Sie bezahlen die Konsolidierungshilfen daher zu einem Teil „aus der eigenen Tasche“.

2. Einrichtung einer „dritten Stufe“ des Stärkungspaktes

Der Stärkungspakt war für die in finanzielle Not geratenen Kommunen als grundsätzlicher Schritt ohne Alternative und hat daher auch die Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände erfahren. Dennoch muss bezweifelt werden, ob der Stärkungspakt in der konkreten Ausgestaltung bereits ausreicht, um die gesteckten Gesamtziele zu erreichen. Dies betrifft zum einen die Frage, ob die genehmigten Haushaltssanierungspläne wie gewünscht in die Realität umgesetzt werden können. Kaum ein Haushaltssanierungsplan ist darauf ausgerichtet, zusätzliche finanzielle Belastungen aufzufangen. Zum anderen haben nicht nur die zwei Gruppen der derzeitigen Hilfeempfänger finanzielle Schwierigkeiten, sondern auch zahlreiche Kommunen, die derzeit nicht vom Stärkungspakt profitieren, sondern nur direkt oder indirekt zu seiner Finanzierung beitragen.

Eine dritte Stufe des Stärkungspakts ist daher notwendig. Die Kommunen außerhalb des Stärkungspakts erhalten bisher keine Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz, obwohl für sie – jenseits der speziellen Haushaltssanierungsplan- und Berichtsregeln – dieselben haushaltsrechtlichen Maßstäbe gelten. Es besteht daher das Problem, dass „am Rande des Stärkungspakts“ weitere Kommunen in vergleichbare Problemlagen zu rutschen drohen. Um das zu verhindern, bedarf es weitergehender Anstrengungen auch des Landes. Die nach der Haushaltssanierungsplanung der Stärkungspakt-Kommunen ab 2017 frei werdenden Mittel sind nicht nur deshalb – entsprechend der im Stär-

kungspaktgesetz vorgesehenen Zweckbindung – ausschließlich für kommunale Zwecke zu verwenden.

Angesichts der bestehenden Finanz- und Haushaltsprobleme auch außerhalb des Kreises der Stärkungspakt-Kommunen ist die Bereitstellung weiterer Hilfen allerdings nicht allein von der Frage abhängig zu machen, ob und in welchem Umfang nicht benötigte Mittel aus der ersten und zweiten Stufe des Stärkungspaktes zur Finanzierung bereitstehen werden. Zum einen ist die konkrete Höhe der schrittweise frei werdenden Mittel – ebenso wie die Haushaltssanierungsplanungen insgesamt – mit erheblichen Prognose- und Entwicklungsrisiken verbunden und daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch unsicher. Zum anderen würden so erst ab 2018 nennenswerte Mittelvolumina für mögliche weitere Hilfen zur Verfügung stehen, obwohl zusätzliche Hilfsmaßnahmen schon jetzt zwingend erforderlich sind. Der Einsatz der durch die Degression der Hilfsleistungen frei werdenden Landesmittel allein reicht daher nicht aus. Es bedarf unseres Erachtens vielmehr einer zeitnahen und umfassenden Aufstockung des Hilfsprogramms, deren Kriterien bereits jetzt ergebnisoffen diskutiert werden müssen.

An den nordrhein-westfälischen Landtag richten wir die eindringliche Bitte, den Stärkungspaktkommunen auf ihrem bislang erfolgreichen aber zugleich sehr mühsamen Weg der Haushaltskonsolidierung gerade jetzt die notwendige Unterstützung zu gewähren. Die weiterhin konsequente Umsetzung des Stärkungspaktprogramms bei fairer Lastenverteilung hat für das Land und seine Kommunen eine erhebliche Bedeutung. Die Signalwirkung, die von den Anpassungen der Sanierungsplanungen an die unerwarteten Mehrbelastungen der Flüchtlingsunterbringung, -versorgung und -integration in den Stärkungspaktkommunen ausgeht, muss als Warnung für die Haushaltslage der gesamten kommunale Familie verstanden werden. Lösungsansätze müssen daher alle Kommunen des Landes in den Blick nehmen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Helmut Dedy', written in a cursive style.

Helmut Dedy