

Herrn Landtagspräsidenten
Eckhard Uhlenberg MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtages 1

40221 Düsseldorf

per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de
„Wiederaufbau der Kommunal Finanzen“ A11-21.01.2011

Ansprechpartner/in:

Dr. Christian von Kraack, LKT
Dr. Dörte Diemert, ST
Claus Hamacher, StGB

Tel.-Durchwahl: 0211/300491-110
Fax-Durchwahl: 0211.300491.5110
E-Mail: kraack@lkt-nrw.de

Aktenzeichen: 20.50.90 vK/cp (LKT)

Datum: 17.01.2010

Aufbau der Kommunal Finanzen nach der Finanzkrise – Anreizsysteme statt Freifahrtscheine – Antrag der Fraktion der FDP (Drucksache 15/125) – Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 21. Januar 2011

Hier: Schriftliche Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Uhlenberg,

für die mit Schreiben vom 03.12.2010 übermittelte Einladung zur Teilnahme an der Anhörung zum Antrag „Wiederaufbau der Kommunal Finanzen nach der Finanzkrise – Anreizsysteme statt Freifahrtscheine“ der Fraktion der FDP (Drucksache 15/125) am 21. Januar 2011 danken wir Ihnen. Wie erbeten, nehmen wir – vorbehaltlich der Entscheidung unserer Gremien – gerne bereits im Vorfeld der Anhörung schriftlich auf Grundlage des der Einladung beigefügten Fragenkataloges Stellung:

- 1. Wie bewerten Sie den vorliegenden Antrag hinsichtlich seiner Funktion als Selbsthilfemaßnahme zur Einleitung eines Mentalitätswechsels: Weg von der Verschuldung – hin zu einem ausgeglichenen Haushalt?*

Bevor wir diese Frage beantworten, gestatten Sie uns zunächst zwei Klarstellungen:

Eine erste Grundannahme des Antrags ist, dass die Schieflage der kommunalen Finanzen und die „Meldungen über hochverschuldete Kommunen“ Folgen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise seien, welche durch die Landesregierung nicht vollumfänglich kompensiert werden könnten.

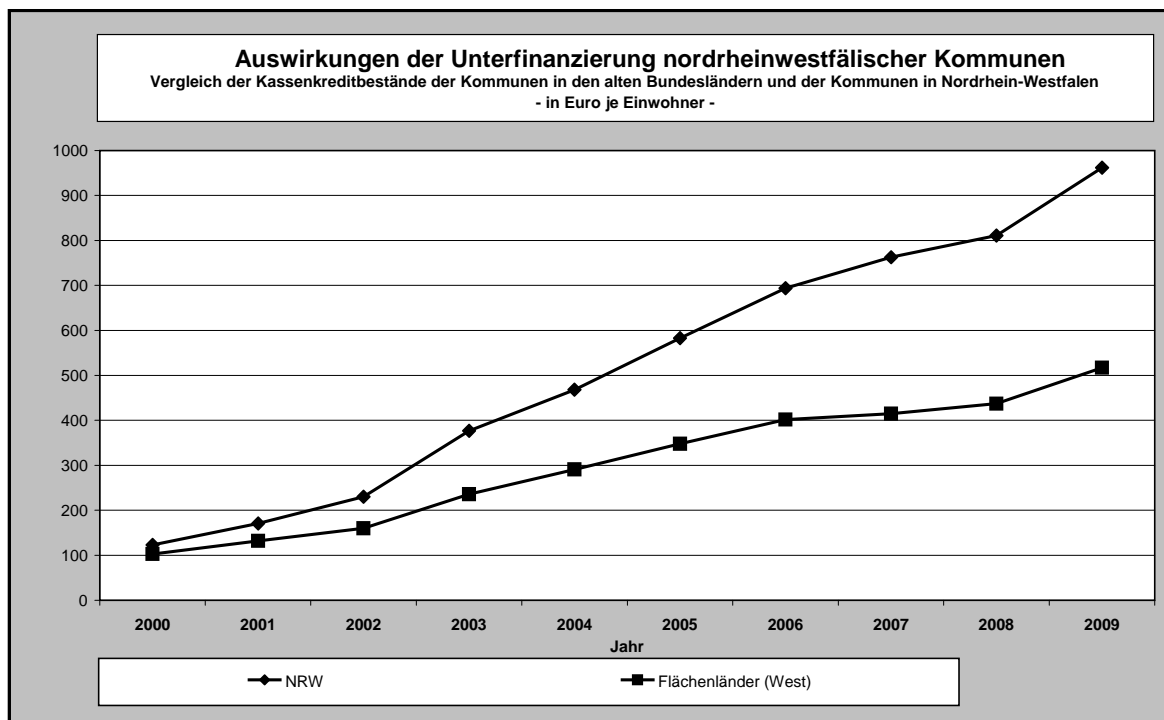
Der Antrag und die Fragestellung suggerieren zweitens, dass die hochproblematische Lage der kommunalen Finanzen in erheblichem Umfang „selbstverschuldet“ oder durch „Betriebsblindheit“ verursacht sei (s. Seite 2 des Antrags), weshalb diese Kommunen nicht „auf Kosten derjenigen [Kommunen] saniert werden [dürften], die sich in der Vergangenheit mit Erfolg um eine solide Haushaltspolitik bemüht haben“. Es wird somit „mangelndes Bemühen“ und die Notwendigkeit eines

Mentalitätswechsels unterstellt, wobei anscheinend von einer Verschuldungsmentalität der betreffenden Kommunen und damit einer absichtlichen oder jedenfalls gedankenlosen Vernachlässigung haushaltsrechtlicher Vorgaben durch die Kommunalverwaltungen und die Räte ausgegangen wird.

Beiden Grundannahmen treten wir mit Nachdruck entgegen:

Selbstredend hat die Wirtschafts- und Finanzkrise für die kommunalen Haushalte enorme Auswirkungen gehabt. Untersuchungen zeigen aber erstens, dass ein erheblicher Teil des Einbruchs des Finanzierungssaldos in den Jahren 2009 und 2010 in Ausgabesteigerungen insbesondere im Sozialbereich und im Übrigen auch auf Entscheidungen des Gesetzgebers zurückzuführen ist. Der Einbruch der kommunalen Einnahmen war nicht nur der Konjunkturerwicklung geschuldet, sondern auch Ergebnis einer diskretionären Steuersenkungspolitik, die über die Wirkungen der automatischen Stabilisatoren hinausging bzw. teilweise (Wachstumsbeschleunigungsgesetz) sogar erst nach einer Stabilisierung der Wirtschaft einsetzte.

Bei einer längerfristigen Betrachtung der Entwicklung der kommunalen Haushalte zeigt sich zweitens, dass die Finanzprobleme auch schon vor der Zuspitzung der Wirtschafts- und Finanzkrise in erheblichem Umfang bestanden. Seit langem ist eine massive Zunahme der kommunalen Kassenkredite der nordrhein-westfälischen Kommunen festzustellen, die weit über den Werten für die anderen West-Länder liegen.

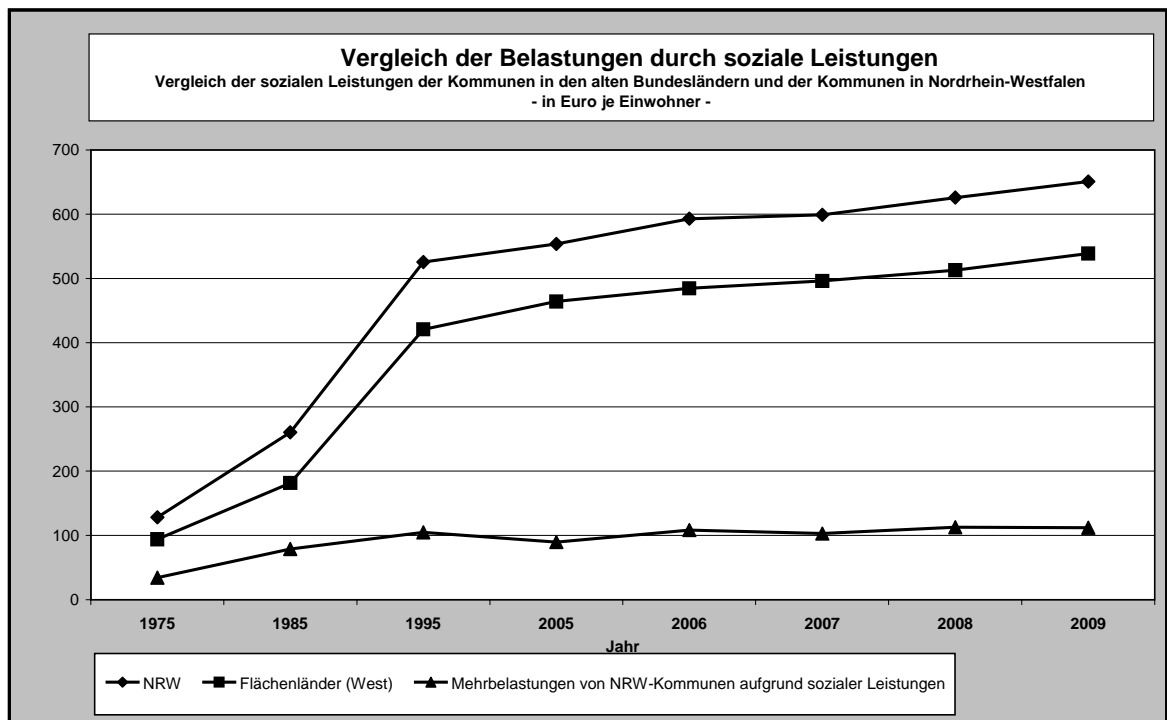


(Quelle: Anton, Gemeindefinanzbericht 2010 des Städtetages Nordrhein-Westfalen, S. 10, Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes)

Dabei verkennen wir nicht, dass sich innerhalb der kommunalen Landschaft (ebenso wie bei Land, Bund und im Bereich privater Unternehmen) Investitions- und Organisationsentscheidungen identifizieren lassen, deren Nachhaltigkeits-, Rentabilitäts- oder Wirtschaftlichkeitsprognose rückblickend zu korrigieren ist und dass auch bei Kommunen in Einzelfällen Ausgabeentscheidungen getroffen werden, deren Angemessenheit angesichts der jeweiligen Finanzlage der Kommune Fragen aufwirft. Wir verwahren uns aber gegen die Unterstellung, dass Hauptursachen für die seit langem existierenden kommunalen Finanzprobleme kommunale Miswirtschaft, Betriebsblindheit oder eine „Verschuldungsmentalität“ seien. Die gegenwärtigen Zahlen zeigen vielmehr, dass eine flächendeckende und strukturelle Unterfinanzierung der gesamten kommunalen Ebene vorliegt. Nur acht Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben 2010 einen echten Haushaltsausgleich erreicht (Stand: September 2010).

Weiter ist zu bemerken, dass landesdurchschnittlich 70 bis 80 Prozent der kommunalen Ausgaben im Bereich der pflichtigen Sozialleistungen getätigt werden. Auf den Einzelplan Soziale Sicherung entfielen im landesweiten Durchschnitt im Jahr 2006 – also schon vor der Finanzkrise – 11,9 Mrd. € des kommunalen Gesamtzuschussbedarfs von 22,3 Mrd. €. Die örtlichen Ausgaben in diesem Bereich stellen solche zur Tragung gesamtgesellschaftlicher – nicht lokaler – Lasten dar, die für die Kommunen weitgehend nicht steuerbar sind.

Der Blick auf die Zahlen zeigt, dass die NRW-Kommunen schon seit Jahren deutlich stärker mit sozialen Ausgaben belastet sind, als dies in anderen West-Flächenländern der Fall ist. Die Pro-Kopf-Ausgaben in NRW liegen schon seit langem rd. 100 Euro/Einwohner über dem Durchschnitt der West-Flächenländer.



(Quelle: Anton, Gemeindefinanzbericht 2010 des Städtetages Nordrhein-Westfalen, S. 11, Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes)

In diesem Zusammenhang muss auch darauf hingewiesen werden, dass das Volumen der sog. freiwilligen Ausgaben in den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden gleichzeitig nur mehr etwa 3 Prozent des Gesamthaushaltsvolumens ausmacht. Auf der Ebene der Kreise/Städteregion sind es sogar nur noch 1,5 Prozent. Selbst eine Streichung sämtlicher freiwilliger Leistungen könnte – ungeachtet der hierdurch verursachten langfristigen Folgekosten – die in den kommunalen Haushalten bestehende strukturelle Finanzierungslücke in der Regel nicht schließen. Gleichwohl haben die vielfältigen, vor Ort teilweise mehrfach innerhalb der letzten beiden Jahrzehnte durchlaufenden lokalen Restrukturierungs- und Konsolidierungsrunden offensichtlich zu einer erheblichen Reduzierung der Stellen in den Kommunalverwaltungen geführt. So wurde seit 1990 die Anzahl der Vollzeitbeschäftigten in den nordrhein-westfälischen Städten, Kreisen und Gemeinden von insgesamt 282.565 auf im Jahr 2009 insgesamt 192.748 reduziert (um ca. 31,8 Prozent), während die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten im selben Zeitraum lediglich von insgesamt 60.848 auf insgesamt 69.059 stieg (um ca. 13,5 Prozent). Eine Verschuldungsmentalität, wie sie durch den vorliegenden Antrag konstatiert wird und die die Voraussetzung der Notwendigkeit eines Mentalitätswechsels wäre, kann daher nicht festgestellt werden.

2. *Wie beurteilen Sie das Vorhaben, notleidenden Kommunen finanzielle Hilfeleistungen des Landes auf der Basis freiwilliger, vertragsähnlicher Vereinbarungen zukommen zu lassen?*

Mit Blick auf die derzeitige Verschuldungssituation der kommunalen Ebene Nordrhein-Westfalens mit einer Gesamtverschuldung von etwa 55 Mrd. Euro und einem Stand der Kredite zur Liquiditätssicherung von etwa 20 Mrd. Euro – und damit in etwa der Hälfte der kommunalen Verschuldung bundesweit – ist das Vorhaben, notleidenden Kommunen finanzielle Hilfeleistungen des Landes zukommen zu lassen, eine unverzichtbare Voraussetzung für die finanzielle Konsolidierung der kommunalen Haushalte. Angesichts einer strukturellen Finanzierungslücke der kommunalen Ebene Nordrhein-Westfalens in Höhe von etwa 2 Mrd. Euro jährlich ist eine Lösung der gegenwärtigen Finanzprobleme nicht ohne finanzielle Unterstützung des Landes möglich. Ob hierzu freiwillige, vertragsähnliche Vereinbarungen eine taugliche Grundlage darstellen können, kann ohne genaue Kenntnis dieser Vertragskonstruktion nicht beantwortet werden. Der Blick in anderen Bundesländer und die dort geschaffenen Konsolidierungsprogramme zeigt, dass solche Lösungen mit nicht unerheblichen Schwierigkeiten hinsichtlich der Auswahl und Ausgestaltung behaftet sind. Eine vertragliche Vereinbarung entbindet die öffentliche Hand nicht von grundlegenden Rechtmäßigkeitsanforderungen, zu denen das kommunale Gleichbehandlungsgebot zählt. Die vertragsschließende Stelle kommt somit um die Festlegung allgemein-abstrakter Kriterien nicht herum. Die Wahl einer Vertragskonstruktion wirft daher die Frage auf, ob dies nicht nur erheblichen Verwaltungs- und Vollzugsaufwand sowohl auf Landes als auch auf kommunaler Seite auslöst, sondern auch das Risiko beinhaltet, eine lokal ungleichmäßige Praxis zu bedingen und lediglich inselartige Lösungen hervorzubringen, die der Anforderung einer flächendeckenden Sanierung der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen nicht gerecht werden.

3. *Was halten Sie von der Idee, notleidenden Kommunen mit finanzieller Unterstützung des Landes eine umfassende und unabhängige Gemeindeprüfung zu ermöglichen, die als Grundlage zur Entwicklung einer Entschuldungsstrategie dienen soll?*

Umfassende und unabhängige Prüfungen der Kommunalhaushalte finden in Nordrhein-Westfalen seit vielen Jahren statt. Sie werden sowohl durch die GPA NRW im Rahmen ihrer regelmäßigen überörtlichen Prüfungsrunden als auch durch private Unternehmen des Beratungssektors fachbereichsübergreifend oder als Fachbereichsuntersuchungen im Auftrag der Kommunen durchgeführt. Den Anlass und die Grundlage bildet dabei regelmäßig die Entwicklung von Strategien zur Konsolidierung des jeweiligen Kommunalhaushaltes. Da derartige Prüfungen vor Ort eine erhebliche Kostenbelastung auslösen, stellt die Idee, notleidende Kommunen bei der Finanzierung derartiger Prüfungsvorhaben seitens des Landes finanziell zu unterstützen, einen grundsätzlich unterstützenswerten Vorschlag dar.

Allerdings erlauben wir uns den Hinweis, dass Einsparungen letztlich nicht durch die Prüfung, sondern allein durch die Umsetzung von Einsparmaßnahmen erreicht werden und selbst diese Einsparmaßnahmen keine Konsolidierung bewirken können, wenn Einsparungen durch weitere Aufgaben- und Ausgabezuwächse an anderer Stelle wieder aufgezehrt werden.

4. *Was halten Sie von der Idee, basierend auf den Ergebnissen der Gemeindeprüfung und unter breiter Beteiligung sämtlicher lokal relevanter Akteurgruppen (Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Vereine, Bürgerinnen und Bürger) einen „Masterplan: schwarze Null“ mit dem perspektivischen Ziel der Schuldenfreiheit aufzustellen?*

Unabhängig davon, dass eine neuartige Form von „Gemeindeprüfungsrunden“ angesichts des erheblichen zusätzlichen Aufwandes und der Tatsache, dass derartige Prüfungsrunden bereits seit vielen Jahren regulär stattfinden, ohne eine nachhaltige Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung allein nicht sinnvoll wäre, dürfte einem Vorhaben, unter breiter Beteiligung sämtlicher lokalrelevanter Akteurgruppen einen „Masterplan: schwarze Null“ mit dem perspektivischen Ziel der Schuldenfreiheit aufstellen zu wollen, mit deutlicher Skepsis zu begegnen sein: Hierfür spricht, dass die strukturellen Defizite der Kommunalhaushalte in der Regel ein Volumen haben, das nicht durch Einsparungen geschlossen werden könnte, die der lokalen Verfügbarkeit unterliegen. Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere auch die Tatsache, dass die kommunalen Haushalte inzwischen fast vollständig durch pflichtige Leistungen – vor allem Sozialleistungen – konstituiert werden. Auch eine breite Beteiligung sämtlicher lokal relevanter Akteurgruppen könnte insoweit nicht zu den notwendigen Einsparplanungen führen. Die notwendigen Voraussetzungen für Einsparungen in den relevanten Sektoren sind vielmehr auf bundes- bzw. landesgesetzlicher Ebene zu schaffen. Sie entziehen sich wesentlich der lokalen Steuerbarkeit.

Eine breite Beteiligung sämtlicher lokal relevanter Akteurgruppen garantiert im Übrigen nicht automatisch eine intensivere oder umfangreichere Konsolidierung. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass gerade diejenigen Gruppen, die durch Einsparungen in den jeweils der lokalen Verfügbarkeit unterliegenden Sektoren am

meisten betroffen würden, sich überproportional im Rahmen der öffentlichen Konsultation beteiligen und Einsparprozesse blockieren. Dies erscheint besonders dann problematisch, wenn entsprechende Gruppen nicht die „breite Bürgerschaft“, sondern vorrangig Partikularinteressen vertreten.

Hingewiesen sei abschließend auch auf den in Deutschland im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung praktizierten Grundsatz der repräsentativen Demokratie, die legitimierte Vertretungskörperschaften – Stadt- und Gemeinderäte sowie Kreis- bzw. Städteregionstage – sowie Verwaltungsorgane – Oberbürgermeister, Landräte, Städteregionsräte und Bürgermeister – vorsieht. Diese Gremienmitglieder und Entscheidungsträger sind durch Wahlen legitimiert; sie müssen sich regelmäßig dem „Wahlervotum“ stellen und ihre Handlungen rechtfertigen. Es entspricht daher dem Demokratieprinzip, dass Konzeption als auch die Aufstellung und Umsetzung von Einspar- und Restrukturierungsmaßnahmen in die Zuständigkeit dieser Organe fallen.

5. *Wie bewerten Sie die Idee, ein Kompetenzteam aus gemeindeinternem und -externem Sachverstand als Impulsgeber und Koordinator für Konsolidierungsmaßnahmen auf der Basis des „Masterplan: schwarze Null“ zu bilden?*

Da – wie bereits vorstehend ausgeführt – bereits seit vielen Jahren lokale Konsolidierungsrunden unter Hinzuziehung sowohl kommunalinternen als auch -externen Sachverstandes durchgeführt werden, knüpft das vorgestellte Konzept an eine seit langem und in vielen Kommunen praktizierte Handhabung an. Die Vorbereitungen für lokale Konsolidierungsprogramme werden in der Regel durch Fachgremien durchgeführt, denen üblicherweise sowohl Vertreter der Politik als auch der Verwaltung, der Kommunalaufsicht und auch externe Fachberatungseinrichtungen zur Verfügung stehen.

6. *Was halten Sie von der Idee, dass Kompetenzteam per Ratsbeschluss zu ermächtigen, die perspektivischen Zielsetzungen des „Masterplan: schwarze Null“ durch die Formulierung von „Meilensteinen“ zu konkretisieren und durch ausgewählte Konsolidierungsprojekte umzusetzen?*

Beschlüsse, durch die Einrichtungen, die keine Organe der Kommunalverwaltungen darstellen, zur Konkretisierung und Umsetzung eines „Masterplan: schwarze Null“ berechtigt würden, stünden in direktem Gegensatz zu dem oben dargestellten Erfordernis demokratischer Legitimation. Aus diesem Erfordernis wird beispielsweise für das Parlament die Notwendigkeit abgeleitet, dass dieses wesentliche Entscheidungen selbst treffen muss und nicht auf die Exekutive delegieren darf (sog. Parlamentsvorbehalt).

Auch die Gemeindeordnung sieht in § 41 Abs. 1 GO vor, dass die Entscheidung über bestimmte Angelegenheiten vom Rat nicht übertragen werden können. Dazu gehören gemäß Buchstabe h) auch der Erlass der Haushaltssatzung und des Stellenplans, sowie die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts. Diese Regelung ist auch Ausdruck der Budgethoheit des Rates. Die Idee der Einrichtung eines entsprechenden Kompetenzteams, der die Vorstellung zugrunde liegt, dass die demokratisch legitimierten Kommunalorgane nicht in der Lage wären, mögliche und taugliche

Einsparmaßnahmen angesichts örtlich bestehender Widerstände durchzusetzen, lässt sich somit weder mit demokratischen Grundsätzen noch mit den rechtlichen Vorgaben der Gemeindeordnung in Einklang bringen.

7. *Wie beurteilen Sie das Vorhaben, Finanzmittel des Landes zur Unterstützung von Konsolidierungsmaßnahmen bzw. nachhaltigen Strukturveränderungen („Sparinvestitionen“) in notleidenden Kommunen einzusetzen?*

Wie vorstehend unter 2. ausgeführt stellt die finanzielle Unterstützung des Landes eine notwendige und unverzichtbare Voraussetzung der Konsolidierung der Kommunalhaushalte in Nordrhein-Westfalen dar. Angesichts der bestehenden jährlichen strukturellen Deckungslücke der Kommunalhaushalte in Höhe von etwa 2 Mrd. Euro und da die kommunalen Aufgaben weitgehend gesetzlich vorgegeben sind, dürfen sich finanzielle Unterstützungen des Landes jedoch nicht auf die Unterstützung von Konsolidierungsmaßnahmen und nachhaltigen Strukturveränderungen beschränken, sondern müssen die Probleme der strukturellen Unterfinanzierung und der Überlastung mit bundes- und landesseitig veranlassten Aufgaben angehen.

8. *Wie beurteilen Sie das Vorhaben, abgeschlossene Konsolidierungsprojekte bzw. nachhaltige Strukturveränderungen („Sparinvestitionen“) durch Finanzhilfen des Landes zur Schuldentilgung zu honorieren?*

Abgeschlossene Konsolidierungsprojekte und nachhaltige Strukturveränderungen durch Finanzhilfen des Landes zur Schuldentilgung zu honorieren, stellte an sich ein unterstützenswertes Vorhaben dar. Angesichts des rapiden, exponentiellen Wachstums der kommunalen Verschuldung in Nordrhein-Westfalen werden entsprechende Finanzhilfen ohne eine dauerhafte Lösung der strukturellen Unterfinanzierung allerdings keine nachhaltige Lösung der kommunalen Finanzprobleme erreichen können.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen