

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

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

Ansprechpartner:

Referent Benjamin Holler, Städtetag NRW  
Tel.-Durchwahl: 0221 3771-220  
Fax-Durchwahl: 0221 3771-209  
E-Mail: [benjamin.holler@staedtetag-nrw.de](mailto:benjamin.holler@staedtetag-nrw.de)  
Aktenzeichen: ... 20.06.19 N

Hauptreferent Dr. Kai Zentara, LKT NRW  
Tel.-Durchwahl: 0211 300491-110  
Fax-Durchwahl: 0211 300491-660  
E-Mail: [zentara@lkt-nrw.de](mailto:zentara@lkt-nrw.de)  
Aktenzeichen: 20.10.01

Referent Carl Georg Müller, StGB NRW  
Tel.-Durchwahl: 0211 4587-255  
Fax-Durchwahl: 0211 4587-292  
E-Mail: [carlgeorg.mueller@kommunen-in-nrw.de](mailto:carlgeorg.mueller@kommunen-in-nrw.de)  
Aktenzeichen: 41.0.7-003/002

Datum: 12. Januar 2017

**Investitionsfähigkeit der Kommunen steigern – Antrag der Fraktion der CDU, Drs. 16/13024  
Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Kommunalpolitik am 20. Januar 2017  
Ihr Schreiben vom 22.11.2016 – Geschäftszeichen 1.1/A15-V.42**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

für die Möglichkeit, zum Antrag der CDU-Fraktion „Investitionsfähigkeit der Kommunen steigern“ (Drucksache 16/13024) im Vorfeld der Sachverständigen-Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 20. Januar 2017 schriftlich Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns und machen hiervon gerne wie folgt Gebrauch.

**I. Zur Beschreibung der Ausgangslage**

Zunächst möchten wir die im gegenständlichen Antrag vorgenommene Beschreibung der Ausgangslage nachdrücklich unterstreichen. Es trifft in der Tat zu, dass die nordrhein-westfälischen Kommunen – wie von den kommunalen Spitzenverbänden seit längerem moniert – insgesamt nicht in ausreichender Weise zu investieren in der Lage sind. Dies ist unmittelbare Folge der von uns ebenfalls seit geraumer Zeit beklagten strukturellen Unterfinanzierung der kommunalen Ebene.

Die Situation lässt sich bereits anhand einer Zahl eindrücklich verdeutlichen: Das „KfW-Kommunalpanel 2016“ hat einen kommunalen Investitionsrückstand in Höhe von 136 Mrd. EUR bundesweit ermittelt. Im Vergleich zum Vorjahr ist der Rückstand trotz guter konjunktureller Rahmenbedingungen und historisch einmalig günstiger Finanzierungsbedingungen wiederum gestiegen. Dabei wurde bundesweit auch ein wachsender Unterschied zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen sowie der Umstand registriert, dass Investitionen in Kommunen ohne Haushaltsausgleich in der Summe um mehr als ein Drittel niedriger ausfielen. Allein die Unterhaltung der bestehenden Infrastruktur bildet gerade für diese Kommunen eine große Herausforderung. Dabei ist zu beachten, dass das erforderliche Herausschieben von Erhaltungsinvestitionen längerfristig dazu führen kann, dass noch mehr Mittel investiert werden müssen oder Neubauten erforderlich werden.

Dass eine Rückführung des Investitionsstaus aus eigener Kraft kaum wird gelingen können, belegen insofern auch die besorgniserregenden Haushaltsdaten eines Großteils der NRW-Kommunen. So zeigt etwa die aktuelle Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes NRW unter seinen 359 Mitgliedskommunen, dass nur 49 Mitgliedskommunen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt erreichen. Damit sind lediglich 13,65 Prozent der Mitgliedskommunen in der Lage, den eigentlich von der Gemeindeordnung als Normalfall geforderten Zustand erreichen zu können. Doch auch diejenigen Kommunen, die ihren Haushalt auszugleichen vermögen, haben in gleicher Weise mit nicht gegenfinanzierten steigenden Aufgaben- und Kostenlasten zu kämpfen, die erhebliche Mittel aufzehren. Selbst für dringend notwendige Investitionsvorhaben bleibt vor diesem Hintergrund häufig nichts übrig. Projekte müssen verschoben, Bedarfe zurückgestellt und der Investitionsstau so verlängert werden.

Nachhaltige Investitionen – in sämtlichen Bereichen – bilden dabei natürlich auch einen kaum zu überschätzenden Standort-Faktor, und zwar nicht nur bundes-, sondern auch europaweit. Der vorliegende Fraktions-Antrag betont daher zu Recht, dass die NRW-Kommunen hier bundesweit zu den Schlusslichtern gehören. Gerade in diesem Zusammenhang darf an den Antrag der Länder Nordrhein-Westfalen und Bremen vom 15.09.2016 im Bundesrat „Entschließung des Bundesrates zur Abwehr wachsender Disparitäten zwischen den Kommunen im Bundesgebiet – ‚Gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland schaffen‘“ (Drs. 520/16) erinnert werden. Auch dort wird u. a. richtigerweise festgestellt:

*„Die Städte, Gemeinden und Kreise sind der Dreh- und Angelpunkt des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens in Deutschland. Alle wichtigen Themen – angefangen bei Schulen, über Kindergärten, Integration, Wirtschaft, Krankenhäuser, Ver- und Entsorgung – sind Aufgaben, die vor Ort organisiert und teilweise auch finanziert werden müssen. (...) Auch vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen wie der Integration der Zuwanderer und Flüchtlinge sind gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet unumgänglich.“*

Auch dies zeigt eindrücklich, warum das Credo Aufrechterhaltung und Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit in NRW nicht zum Programmsatz verkommen darf. Unter dem Stichwort „gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ muss dann allerdings auch auf diejenigen Bundesländer verwiesen werden, die – trotz deutlich besserer Haushaltslage der dortigen Kommunen – etwa eine vollständige oder zumindest teilweise Weitergabe der Integrationspauschale des Bundes an ihre Kommunen, z. B. zur Ausfinanzierung der für eine gelingende Integration benötigten Infrastruktur, gewährleisten. Angesichts der Haushaltslage der NRW-Kommunen wäre ein solcher Schritt hier erst recht geboten.

Schließlich vermag auch der sehr hohe Schuldenstand nordrhein-westfälischer Kommunen bei Liquiditätskrediten noch einmal die finanzielle Schieflage deutlich zu machen. Zugleich bilden die dauerhaft notwendige Rückführung der Kreditbelastung und das vorhandene Zinsänderungsrisiko weitere Hürden bei der Bewältigung der Investitionsaufgaben der Zukunft.

Zu dieser Beschreibung der Ausgangssituation gehört zugleich aber auch eine klare Benennung ihrer (eigentlichen) Ursachen.

Dabei darf und soll zwar keineswegs übersehen werden, dass – wie der hier gegenständliche Fraktionsantrag mit seinen Forderungen dem Landtag gegenüber richtigerweise illustriert – durchaus punktueller Verbesserungs- und Nachsteuerungsbedarf existiert, dessen Realisierung geeignet wäre, die kommunale Investitionsfähigkeit merklich zu stärken und insbesondere in Einzelfällen wertvolle Hilfestellung zu geben. Daher werden Tenor und Anliegen des Antrags – wie unter II. näher ausgeführt – auch ausdrücklich unterstützt.

Zu beachten ist allerdings, dass die hier diskutierten Maßnahmen eher Detail-Charakter haben. Wenn die Basis der aktuellen kommunalen Finanzausstattung nicht grundlegend verbessert wird, wird auch die Grundursache mangelnder Investitionsfähigkeit der Kommunen nicht wesentlich verändert: die seit Langem währende strukturelle Unterfinanzierung des kommunalen Raums! Spätestens seit der signifikanten Absenkung des Verbundsatzes des kommunalen Finanzausgleichs

zu Beginn der Achtzigerjahre – also seit mehr als drei Jahrzehnten – befinden sich insgesamt zu wenige Mittel „im System“. Im Zeitraum 1982 bis 2017 dürften den Kommunen in Nordrhein-Westfalen ca. 60 Milliarden Euro entzogen worden sein. Auch diese strukturelle Finanzschwäche hat wesentlich zur Investitionsschwäche der nordrhein-westfälischen Kommunen beigetragen.

Dieser strukturell bestehenden Finanzierungslücke vermögen auch als solche ausdrücklich zu begrüßende, jedoch trotz allem nur zeitweilig wirkende Entlastungsprogramme von Bundes- und Landesebene nicht nachhaltig zu begegnen. So können sowohl der Landes-Anteil der Stärkungspakt-Mittel oder das auf vier Jahre angelegte Programm „Gute Schule 2020“ als auch die momentan bestehenden bzw. avisierten bundesseitigen Entlastungen den Kommunal финанzen eine nur vorübergehende Linderung verschaffen, die überdies vielfach von Kostenaufwüchsen in anderen Bereichen – allen voran dem Sozialbereich – wieder aufgezehrt werden, per Saldo also nicht *entlastend*, sondern allenfalls *ausgleichend* wirken können. Zur Illustrierung künftiger Kostenaufwüchse auf kommunaler Ebene mögen als aktuelle Stichworte pars pro toto hier die Integration anerkannter Flüchtlinge (bei fehlender Weitergabe der Integrationspauschale), die Inklusion von Menschen mit Behinderungen und die geplante Ausweitung des Unterhaltsvorschussgesetzes (bei einer exorbitant hohen Kommunalbeteiligung in NRW) genügen.

Sofern der Fraktionsantrag auf S. 2 im Übrigen darauf hinweist, dass der Mittelabfluss aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds „*bisher recht gering sei*“, so ist mit aller Deutlichkeit festzuhalten, dass dieser Umstand nicht etwa auf fehlende Investitionsbereitschaft oder -notwendigkeit hindeutet, sondern andere Ursachen hat. Neben dem im Antrag selbst genannten „*Planungsvorlauf*“ ist insbesondere auch auf die Personalbelastung der technischen Dienststellen im Zusammenhang mit der vor allem im kommunalen Bereich zu bewältigenden Migrationswelle hinzuweisen. Die Kommunen können aus Gründen der Wirtschaftlichkeit nicht Personal in den Planungsämtern für den Eventualfall vorhalten, dass es plötzlich seitens des Bundes- oder Landes im großen Umfang Mittel für die Finanzierung von Sachinvestitionen gibt. Auch die Entwicklung von Plänen „auf Vorrat“ kommt nur bedingt in Betracht, da sich bau- und vergaberechtliche Anforderungen (z.B. Gebäudedämmung, Barrierefreiheit, TVgG) laufend ändern. Diesen Umstand hatten die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene frühzeitig angezeigt und die – inzwischen erfolgte – Verlängerung der Umsetzungsfristen durch eine entsprechende Anpassung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetz von Seiten des Bundes erbeten.

Abschließend ist festzuhalten, dass es ohne Schließung der strukturellen Finanzierungslücke eine – jenseits vorübergehender und punktuell wirkender Hilfen benötigte – nachhaltige und spürbare Stärkung der Investitionsfähigkeit nordrhein-westfälischer Kommunen in allen relevanten Bereichen nicht wird geben können. Tatsächlich bilden – wie im Antrag beschrieben – infrastrukturelle Voraussetzungen wie „*Schulen, Kitas, Straßen, Wege, Plätze, ein leistungsfähiges, flächendeckendes Breitbandnetz, belastbare Brücken und Straßen, ein zuverlässiger und effizienter ÖPNV, energieeffiziente öffentliche Gebäude und ein Stromnetz, das den Herausforderungen der Energiewende gerecht wird, unverzichtbare Bausteine für eine erfolgreiche Wirtschaft und die Grundlage für Lebensqualität, Sicherheit und Wohlstand*“. Diese beispielhafte Aufzählung ließe sich um viele weitere Investitionsfelder ergänzen. Zugleich zeigen die vielfach beschworenen Risiken eines dauerhaften Investitionsrückstaus, dass hierdurch Zukunftschancen und Standortvorteile verspielt werden. Die Manifestierung dieser Risiken darf sich ein Gemeinwesen nicht (weiterhin) leisten.

## **II. Zu den Forderungen im Einzelnen**

### *1. Zum Vorschlag einer einheitlichen Allgemeinen Integrationspauschale*

In der derzeitigen Ausgestaltung der investiven Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs wird die kommunale Finanzautonomie durch Zweckbindungen in unterschiedlicher Form eingeschränkt: Einerseits durch den engen Investitionsbegriff, der der Integrationspauschale zugrunde liegt, andererseits durch die Sachbindung der Sonderpauschalzuweisungen (Schul-/Bildungspauschale und Sportpauschale). Grundsätzlich würden durch den Wegfall dieser

Zweckbindungen beiderseits die kommunalen Freiheitsgrade erhöht und die kommunale Eigenverantwortung gestärkt. Gleichwohl besteht auch in den von den Sonderpauschalen bedachten Bereichen in weiten Teilen des Landes ein erheblicher Investitionsrückstand.

Für eine abschließende Bewertung müsste daher der Vorschlag, im Gemeindefinanzierungsgesetz die bisherigen pauschalierten Zweckzuweisungen und Sonderpauschalzuweisungen in eine Allgemeine Investitionspauschale zu integrieren, zunächst weiter konkretisiert werden.

Ausdrücklich zu begrüßen ist insoweit sicherlich die durch die Dynamisierung des auf die Schul- und Sportpauschale entfallenden Anteils der Investitionspauschalen gezeitigte Erhöhung der Zuweisungen insgesamt – auch wenn die im Antrag vorgesehene Ausgestaltung nur einen Bruchteil des tatsächlichen Mehrbedarfs abdecken könnte. Richtig ist die Forderung, die Mittel für die Dynamisierung zusätzlich bereitzustellen. Eine Stärkung der Investitionspauschalen, die lediglich auf Verschiebungen innerhalb der verteilbaren Finanzausgleichsmasse beruht, wäre demgegenüber als nicht zielführend abzulehnen. Hervorzuheben sind zudem etwaige verfahrensmäßige Erleichterungen.

Offen bleibt demgegenüber zunächst, welcher Verteilungsschlüssel der neuen integrierten Einheitspauschale zugrunde zu legen wäre.

Für die weitere intensive Diskussion des Themas stehen wir gern zur Verfügung.

## *2. Verwendungsbreite der Investitionspauschalen*

Im Zuge der Vorbereitung der anstehenden zweiten NKF-Evaluierung haben wir bereits einen ähnlichen Vorschlag unterbreitet. Eine Öffnung der Verwendungsmöglichkeiten – orientiert am Beispiel der Schul- und Bildungspauschale – wird ausdrücklich unterstützt.

## *3. Landesdarlehen für KInvFG-Eigenanteil*

Vor dem Hintergrund einer etwaigen Gefährdung des Aufbringens des kommunalen Eigenanteils gem. §§ 6 Abs. 1 KInvFG, 6 Abs. 1 KInvFöG NRW in Einzelfällen wird der Vorschlag ausdrücklich unterstützt. Er entspricht dem in § 6 Abs. 1 S. 2 KInvFG geregelten Auftrag: „Die Länder sind aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass finanzschwache Gemeinden und Gemeindeverbände den Eigenfinanzierungsanteil erbringen können“. Dem würde zumindest mit einer Zins-Übernahme durch das Land auch angemessen Rechnung getragen. In weiteren Diskussionen in dieser Sache wäre insbesondere auf das Verfahren im Einzelnen einzugehen.

## *4. Infrastrukturoffensive; interkommunale Kooperationen*

Auch die Vorschläge Nr. 4 und 5. des Fraktions-Antrags werden grundsätzlich unterstützt und sollten im Nachgang der Anhörung unter Einbindung der kommunalen Spitzenverbände eingehend diskutiert werden.

## **III. Fazit**

Der vorliegende Antrag beschreibt zutreffend die kommunale Investitionslücke in Nordrhein-Westfalen und benennt richtige (Diskussions-)Ansätze zur Stärkung der Investitionsfähigkeit der nordrhein-westfälischen Kommunen. Auf der anderen Seite müssen die Auswirkungen dieser nur punktuell und eher im Detail wirkenden Vorschläge notwendigerweise begrenzt bleiben. So wird sich etwa die Dynamisierung der Schul- und Sportpauschale in Relation zur verteilbaren Finanzausgleichsmasse insgesamt nur im Promille-Bereich bewegen. Dies soll keinesfalls bedeuten, dass als sinnvoll erkannte Schritte jenseits des „großen Sprungs“ nicht bereits getan werden sollten. Um jedoch eine signifikante und nachhaltige Stärkung der Investitionsfähigkeit der NRW-Kommunen insgesamt erreichen zu können, muss das Land über die hier verhandelten

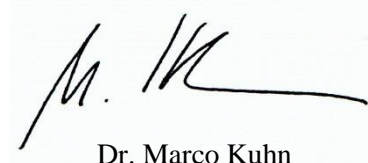
Vorschläge hinaus die Grundursache des Investitionsstaus – die strukturelle Unterfinanzierung des kommunalen Raums – beseitigen.

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

Mit freundlichen Grüßen



Verena Göppert  
Ständige Stellvertreterin des Geschäftsführers  
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn  
Erster Beigeordneter  
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher  
Beigeordneter  
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen