

Postfach 51 06 20
50942 Köln

Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

Im Juli 2010

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-258
Telefax +49 221 3771-100

E-Mail

christine.wilcken@staedtetag.de

Bearbeitet von

Alle Dezernate

Aktenzeichen

03.09.03N

Stellungnahme zur Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Bildung einer neuen Landesregierung in Nordrhein-Westfalen

I. Einführung

Der Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen betont in vielen Handlungsfeldern die wesentliche Bedeutung der Städte und Gemeinden im Staats- und Verwaltungsaufbau des Landes Nordrhein-Westfalen und für seine Bürgerinnen und Bürger. Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen wieder handlungsfähig zu machen und ihnen neue Zukunftsperspektiven zu eröffnen, wird als eines von fünf zentralen Aufgabenfeldern genannt. Der Wille, die Rahmenbedingungen für die Städte in Nordrhein-Westfalen zu verbessern, ist erkennbar und zu begrüßen.

Gemessen an dieser Zielsetzung hat der Städtetag Nordrhein-Westfalen eine Bewertung der wichtigsten Inhalte des Koalitionsvertrages vorgenommen.

II. Finanzen

Es ist nicht Aufgabe der Städte, die geplante Finanzpolitik des Landes, die im Landtag etwa im Hinblick auf die Schuldenbremse debattiert werden wird, insgesamt zu bewerten, sondern die Aussagen zu den Kommunalfinanzen und zu möglichen Auswirkungen sonstiger finanzpolitischer Vorhaben, sofern sie Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen haben.

Die Finanzmisere der städtischen Haushalte und die daraus resultierende eingeschränkte Handlungsfähigkeit vieler Städte berühren die Entwicklungschancen des ganzen Landes. Die allgemeinen Ausführungen des Koalitionsvertrages zur Rolle der Städte und Gemeinden zeigen, dass sich die Koalitionspartner der dramatischen Haushaltssituation der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen bewusst sind. Dabei sucht der Koalitionsvertrag die Verantwortung hierfür nicht ausschließlich beim Bund, sondern erklärt, dass die Regierungsparteien ihrer „Verantwortung gegenüber den Kommunen“ gerecht werden wollen.

1. Konsolidierungs- und Altschuldenhilfe

Es ist ein positives Signal, dass die Koalitionspartner im Koalitionsvertrag erklären, zügig eine Konsolidierungshilfe für die durch Altschulden besonders belasteten Gemeinden gewährleisten und hierbei die gesamte finanzielle und strukturelle Ausgangslage der Kommunen berücksichtigen zu wollen. Kritisch ist diesbezüglich allerdings zu sehen, dass die Kommunen bei der Finanzierung mit einem „kommunalen Anteil“ beteiligt werden sollen. Der Koalitionsvertrag führt aus, dass dieser Anteil insbesondere von den finanzstärkeren Kommunen aufgebracht werden soll.

Offen bleibt im Vertrag, an welchen Finanzierungsweg hierbei gedacht wird. Eine Befrachtung des kommunalen Finanzausgleichs ist vom Städtetag Nordrhein-Westfalen in der Vergangenheit wiederholt abgelehnt worden und würde zu einer überwiegenden Belastung der Schlüsselzuweisungsempfänger führen. Im Verlauf der letzten Legislaturperiode ist von verschiedener Seite alternativ die Heranziehung abundanter Städte durch eine Finanzausgleichs- oder Abundanzumlage gefordert worden. Mit Blick darauf, dass die Verantwortung für die finanzielle Schieflage vorrangig beim Land zu suchen ist, sind aber auch diese Instrumente im Städtetag Nordrhein-Westfalen diskutiert und im Ergebnis abgelehnt worden.

Aus Sicht des Städtetages Nordrhein-Westfalen sind daher zunächst die Ergebnisse des von der vorherigen Landesregierung in Auftrag gegebenen Gutachtens von Professor Junkernheirich und Professor Lenk abzuwarten und in einem transparenten und ergebnisoffenen Verfahren mit den kommunalen Spitzenverbänden zu diskutieren. Erst auf dieser Basis wird eine abschließende Bewertung der konkreten Ausgestaltung etwaiger Konsolidierungshilfen möglich sein.

2. Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG)

Die Ankündigung des Koalitionsvertrages, den Anteil an der Grunderwerbsteuer wieder in die Verbundgrundlagen einzubeziehen sowie die Befrachtungen des GFG mit einem Konsolidierungsbetrag zugunsten des Landeshaushalts in Höhe von 166 Mio. Euro abschaffen zu wollen, ist zu begrüßen. Die dadurch bewirkte Verstärkung der Grundlagen des Gemeindefinanzierungsgesetzes würde sich auf knapp 300 Mio. Euro jährlich belaufen.

Beide Veränderungen entsprechen langjährigen Forderungen des Städtetages Nordrhein-Westfalen und sind ein wichtiges Signal. Allerdings darf nicht verkannt werden, dass trotz dieser begrüßenswerten Schritte die Finanzausweisungen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz wegen der insgesamt geringeren Bemessungsgrundlagen im GFG 2011 stagnieren oder gar zurückgehen könnten, da die Gemeinschaftssteuern im Referenzzeitraum deutlich zurückgegangen sind. Genauere Angaben dazu sind allerdings erst mit den Eckpunkten für das GFG 2011 möglich, deren Veröffentlichung voraussichtlich erst nach der Sommerpause erfolgen wird.

Neben diesen Maßnahmen zur Verstärkung der Verbundgrundlagen wäre es wünschenswert gewesen, wenn der Koalitionsvertrag auch deutliche Signale zur Weiterentwicklung des horizontalen Finanzausgleichs enthalten hätte. Die Zielsetzung, das GFG unter Berücksichtigung der Beratungen der ifo-Kommission und der Rechtsprechung „aufgabengerecht“ weiterzuentwickeln, ist im Koalitionsvertrag nicht weiter konkretisiert worden. Angesichts der eindeutigen Ergebnisse des ifo-Gutachtens und des Abschlusses der Beratungen der ifo-Kommission sollten entsprechende Schritte nun möglichst zeitnah erfolgen. Dabei ist zu gewährleisten, dass den zentralörtlichen Funktionen der Städte und ihren besonderen

Belastungen durch Sozialausgaben Rechnung getragen wird. Das Land steht in der Verantwortung, einen ausreichend dotierten und gerechten Finanzausgleich sicherzustellen.

3. Beteiligung an den Kosten der Einheit

Die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der Einheit wird im Koalitionsvertrag nur sehr kurz behandelt. Danach sollen die zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und der Vorgängerregierung getroffene Einigung zur Abrechnung der kommunalen Anteile am Solidarpakt akzeptiert werden. Da hinsichtlich der Höhe der Einheitslastenabrechnung zwischen den damaligen Verhandlungspartnern kein Einvernehmen erzielt werden konnte, kann sich diese Aussage nur auf den horizontalen Abrechnungsmodus beziehen. Die weiteren Ausführungen, dass das Einheitslastenabrechnungsgesetz unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs NRW verfassungskonform ausgestaltet werden solle, müssen – dem Vernehmen nach – so verstanden werden, dass die neue Landesregierung zunächst eine weitere Klärung durch den Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen abwarten will. Bis zu dieser Klärung sollen Rückforderungen gegenüber den Kommunen, die jedenfalls für das Abrechnungsjahr 2009 zu erwarten wären, ausgesetzt werden.

Die Aussagen des Koalitionsvertrages bleiben insofern erheblich hinter den Forderungen des Städtetages Nordrhein-Westfalen zurück, eine neue, tragfähige, inhaltlich und rechtlich überzeugende Abrechnung der einheitsbedingten Lasten zu schaffen. In Zeiten, in denen Bürger sich mit der Überschuldung ihrer Stadt auseinandersetzen müssen, sind die durch das Einheitslastenabrechnungsgesetz drohenden Lastenverschiebungen für die Städte nicht hinnehmbar. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen wird daher die Vorbereitungsarbeiten für eine Verfassungsbeschwerde gegen das Einheitslastenabrechnungsgesetz weiter vorantreiben, um möglichst bald eine abschließende Klärung durch den Verfassungsgerichtshof zu erzielen.

4. Entlastung bei den kommunalen Sozialausgaben / Stärkung der Gewerbesteuer

Die Ankündigungen der neuen Landesregierung, die Kommunal Finanzen zu verbessern, werden aber auch daran zu messen sein, wie sie sich auf Bundesebene für die Verbesserung der kommunalen Finanzlage und die Wiederherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit einsetzt. Das zentrale Problem auf der Ausgabenseite und damit eine der wesentlichen Ursachen für die katastrophale Haushaltslage vieler Kommunen ist im stetig wachsenden Kostenblock der kommunalen Sozialausgaben zu suchen. Die hohen Sozialkosten – verbunden mit geringer Finanzkraft – sind zu einem erheblichen Teil für die sich immer weiter öffnende Schere zwischen armen und reichen Städten verantwortlich. Die Ankündigung, dass sich die neue Landesregierung auf Bundesebene nachhaltig für die Interessen „ihrer“ Kommunen einsetzen und das Stimmverhalten im Bundesrat daran orientieren will, dass die Kommunen in Nordrhein-Westfalen nicht weiter belastet werden, sind daher positiv zu bewerten und knüpfen auch an Aussagen der bisherigen Landesregierung an. Es darf dabei aber nicht allein bei der bekundeten Absicht bleiben, gezielte Initiativen zur kurzfristigen Entlastung bei den Kosten der Unterkunft, der Eingliederungshilfe, der Grundsicherung im Alter und der Hilfe zur Pflege zu ergreifen. Gemeinsam mit dem Bund muss das Land wirksame und nachhaltige Maßnahmen zur Entlastung der Kommunen von den Sozialausgaben auf den Weg bringen.

Die von der neuen Koalition angekündigte Unterstützung der Kommunen, nicht nur die Gewerbesteuer zu erhalten, sondern entsprechend den Vorschlägen der Kommunen zu stärken, ist sehr zu begrüßen. Auf diesen finanz- und steuerpolitischen „Flankenschutz“ sind die Städte dringend angewiesen, und eine solche Haltung entspricht auch der grundlegenden Verant-

wortung des Landes für die Kommunal финанzen. Dieser muss das Land auch dann gerecht werden, wenn auf Bundesebene keine nachhaltigen Veränderungen erzielt werden können.

5. Beteiligungsrechte und Konnexität

Ein wesentlicher Schritt zur Überwindung der strukturellen Unterfinanzierung sind insbesondere verbesserte Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte der Kommunen auf Landes- als auch auf Bundesebene. Das deutliche Bekenntnis zu einer verstärkten Mitwirkung und Einbindung der Kommunen und der kommunalen Spitzenverbände im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren entspricht den Erwartungen der Städte. Dies gilt auch für die Ankündigung, keine weitere Verlagerung von Aufgaben auf die Kommunen ohne die Bereitstellung der finanziellen Mittel vornehmen zu wollen und das Konnexitätsprinzip „umgehungssicher“ auszugestalten. Insbesondere im Hinblick auf den Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren bis hin zum Rechtsanspruch auf Betreuung ab 2013 erwarten die Städte, dass das Land die Geltung des Konnexitätsprinzips anerkennt und eine auskömmliche Finanzierung der Angebote gewährleistet. Bestehende Verpflichtungen wurden bislang vom Land nicht ausreichend mitfinanziert. Auch bei weiteren kostenträchtigen Veränderungen ist das Konnexitätsprinzip mit der entsprechenden Ausgleichsverpflichtung durch das Land strikt einzuhalten. Insoweit betrachtet es der Städtetag Nordrhein-Westfalen als nicht ausreichend, lediglich die Erwartung zu äußern, dass sich auch der Bund an den Kosten beteiligen muss. Auch mit Blick auf weitere Inhalte des Koalitionsvertrages – beispielsweise zur Weiterentwicklung der Schullandschaft – wird der Städtetag Nordrhein-Westfalen die Landesregierung daran messen, ob das Konnexitätsprinzip so strikt eingehalten wird, wie es der Vertrag ankündigt.

Als weitere Maßnahme, die Beratungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten der Kommunen zu stärken und auszubauen, nennt der Koalitionsvertrag die Einführung eines Kommunalrats. Ob ein solcher Kommunalrat geeignet ist, die Mitwirkungsmöglichkeiten der Kommunen wirklich zu stärken, steht mit Blick auf die Erfahrungen aus Rheinland-Pfalz mit einem vergleichbaren Gremium in Frage. Eine genauere Bewertung wird maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung des Kommunalrats abhängig sein.

III. Bildung

Die Vereinbarungen des Koalitionsvertrags stellen die Bildung, insbesondere die Schulen und die frühkindliche Bildung, zu Recht in den Fokus der künftigen Politik des Landes. Auch für das Leben in der örtlichen Gemeinschaft, die Zukunft bürgerschaftlicher Mitwirkung und um einem weiteren Anstieg der Soziallasten entgegen zu wirken, sind gelingende Bildungsbiografien unerlässlich.

1. Frühkindliche Bildung

Die genannten Ziele, wie die bessere Personalausstattung in den Kindertageseinrichtungen, die Verbesserung der Aus- und Weiterbildung, der vermehrte Einsatz von Fachkräften mit Hochschulabschluss, die verstärkte Qualifizierung der Tagespflege, die Verbesserung der Sprachförderung oder die schrittweise Einführung der Elternbeitragsfreiheit, sind zweifelsohne wünschenswert. Gleichzeitig ist aber auch die Frage zu beantworten, wie diese Verbesserungen finanziert werden sollen.

Allein im Bereich der frühkindlichen Bildung sehen sich die Kommunen beim Ausbau der Betreuungsangebote für unter dreijährige Kinder vor großen finanziellen Herausforderungen.

Es ist grundsätzlich positiv, dass sich die rot-grüne Regierungskoalition zum Ausbau der Betreuungsplätze für unter Dreijährige und zum Rechtsanspruch ab 2013 bekennt. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen vermisst aber im Koalitionsvertrag eine Anerkennung der Konnexität für den Rechtsanspruch. Die Städte erwarten deshalb, dass die neue Landesregierung die Konnexität in ihrer tatsächlichen Politik verwirklicht und für die durch den Rechtsanspruch entstehenden Kosten aufkommen wird. Ausdrücklich begrüßt der Städtetag Nordrhein-Westfalen, dass das Land die Kommunen mit der tatsächlichen und vollständigen Weiterleitung der vorgesehenen Bundesmittel aus dem Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau unterstützen will. Damit greift die rot-grüne Regierungskoalition eine bereits mehrfach geäußerte Forderung seitens des Städtetages Nordrhein-Westfalen auf.

Ein Vorziehen der ursprünglich für das Jahr 2011 vorgesehenen Revision des Kinderbildungsgesetzes ist ebenfalls grundsätzlich positiv zu bewerten. Voraussetzung aber ist, dass die angestrebte Evaluierung im vorgesehenen Zeitraum sorgfältig durchgeführt werden kann. Vor allem aber muss das von der Regierungskoalition angestrebte Höchstmaß an Förderung mit entsprechenden Landesmitteln hinterlegt sein.

2. Schule

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen begrüßt die Absicht, mit allen Fraktionen und beteiligten Akteuren einen Konsens in der Schulpolitik zu erzielen. Ein derartiger „Schulfrieden“ könnte die Schule und damit Kinder und Jugendliche vor ständiger Umsteuerung und Systemwechseln bewahren und die gerade im Bildungsbereich wichtige Stabilität und Beständigkeit schaffen. Die mit dem schulpolitischen Sofortprogramm vorgeschlagene Erweiterung des schulgesetzlichen Rahmens zur Bildung von flexiblen Verbund- bzw. Gemeinschaftsschulen wurde bereits in der Vergangenheit vom Städtetag Nordrhein-Westfalen gefordert. Der Vorstand des Städtetages Nordrhein-Westfalen hatte sich für die Möglichkeit einer Weiterentwicklung der örtlichen Schullandschaft im Sinne eines Zwei-Säulen-Modells, bestehend aus erweiterter Sekundarschule und Gymnasium, ausgesprochen. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der Hauptschulproblematik sind die jetzt vorgesehenen Optionsmöglichkeiten der Kommunen ein geeignetes Instrument, vor Ort ein bedarfsgerechtes und leistungsfähiges Schulangebot vorzuhalten bis hin zur Möglichkeit der Zusammenfassung weiterführender Schulen. In diesem Zusammenhang ebenfalls positiv zu bewerten ist, dass den Städten und Gemeinden die Wiedereinführung der Grundschulbezirke als wichtiges Steuerungsinstrument ermöglicht werden soll. Zu begrüßen ist die im Koalitionsvertrag angekündigte und lange überfällige Erhöhung der Landespauschale für den Ganztags im Dienste einer Qualitätsverbesserung des Ganztags.

Bei der in Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention vorgesehenen Entwicklung eines Inklusionsplans sind die für den gemeinsamen Unterricht von behinderten und nicht behinderten Kindern erforderlichen pädagogischen Grundlagen, die entsprechende Ausrichtung der Lehreraus- und -fortbildung, die Ausstattung mit den notwendigen Personal- und Finanzmitteln sowie die zeitliche Dimension der Umsetzung einzubeziehen. An der Entwicklung des Inklusionsplans sind die kommunalen Spitzenverbände zu beteiligen. Vor allem aber muss ein derartiger Inklusionsplan in eine konkrete landesgesetzliche Regelung unter konsequenter Einhaltung des Konnexitätsprinzips einmünden. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen besteht auf die Einhaltung der entsprechenden Ankündigung im Koalitionsvertrag, dass dem Recht auf inklusive Bildung landesgesetzlich durch eine entsprechende Änderung des Schulgesetzes Rechnung getragen werden soll.

Das durch die Föderalismusreform herbeigeführte Kooperationsverbot von Bund und Ländern im Bildungsbereich wurde vom Städtetag Nordrhein-Westfalen bereits in der Vergangenheit kritisiert. Daher ist zu befürworten, wenn der Koalitionsvertrag eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel in Aussicht stellt, zu einer Aufhebung des Kooperationsverbots zu gelangen.

Im Bereich der Weiterbildung bekennt sich der Koalitionsvertrag zu den Volkshochschulen als kommunale Pflichtaufgabe. Ebenfalls positiv sind die vorgesehene Rücknahme der seit 2005 erfolgten Mittelkürzungen und die verbindliche Fortschreibung der Weiterbildungsförderung. Die beabsichtigte Ausweitung der Angebote für „bildungsfernere Zielgruppen“ sowie Prüfung einer „flächendeckenden Weiterbildungsberatung“ bedürfen der Konkretisierung insbesondere im Hinblick auf deren Ausgestaltung und Förderung.

IV. Wirtschaft, Umwelt- und Klimaschutz, Energie

1. Kommunalwirtschaftliche Betätigung

Die Städte bewerten die im Koalitionsvertrag festgelegten Leitziele zur Wirtschaftspolitik mit dem sozial-ökologischen Umbau der nordrhein-westfälischen Wirtschaft, die sowohl die Mittelstandsförderung stärker im Fokus hat und einen Schwerpunkt darauf legt, positiv. Zu nennen sind dabei insbesondere die Verbesserung der Ziel-2-Förderung (EFRE) durch transparente und zielgenaue Wettbewerbsverfahren sowie vereinfachte Bewerbungsverfahren, die Förderung des Ausbaus der erneuerbaren Energien bei der Stromerzeugung sowie die Unterstützung der Kommunen bei Rekommunalisierungsmaßnahmen nach Ablauf der Konzessionsverträge. Die Ankündigung, bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in Nordrhein-Westfalen in Zukunft verstärkt ökologische und soziale Kriterien zu beachten sowie ein neues Tariftreuegesetz zu schaffen, entspricht einer langjährigen Forderung des Städtetages Nordrhein-Westfalen.

Die Kommunen als der eigentlich physische Standort für die Unternehmen in Nordrhein-Westfalen erwarten von der neuen Landesregierung, dass ihnen bei der Umsetzung dieser Ziele eine entsprechende Bedeutung in der Wirtschaftspolitik zukommt. Das Vorhaben der Koalitionsparteien, die Wettbewerbsfähigkeit der Kommunalwirtschaft durch eine Neufassung des Kommunalwirtschaftsrechts zu ermöglichen, stellt hierfür einen richtigen und wichtigen Schritt dar. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen begrüßt ausdrücklich, dass die Verschärfung des § 107 GO NRW (Gemeindefirtschaftsklausel) – wie bereits auch von der vorherigen Landesregierung geplant – zurückgenommen, der Vorrang der privaten Leistungserbringung vor der Leistungserbringung durch die öffentliche Hand aufgegeben und die überregionale Wettbewerbsmöglichkeit der kommunalen Energieversorger wiederhergestellt werden soll. Zu Recht hervorgehoben werden die lokale Ökonomie und damit die Stärkung der kleinräumigen Vernetzungen sowohl der privaten als auch der kommunalen Wirtschaft. Eine Reihe von Kommunen setzt hier wichtige Akzente und ist auf die finanzielle Unterstützung des Landes angewiesen.

Verbesserte Handlungsmöglichkeiten kommunaler Unternehmen wären ebenfalls durch die dringend erforderliche Änderung des § 108 GO NRW zu bewirken. Den Kommunen sollte ermöglicht werden, im Bereich der sogenannten nicht-wirtschaftlichen Betätigung die Rechtsformen des privaten Rechts zu nutzen und sich damit auch unmittelbar oder mittelbar an in Privatrechtsform geführten Eigenbedarfs- oder Einkaufsgesellschaften zu beteiligen. Diese Einrichtungen sind einzig darauf gerichtet, eine nachhaltige Verbesserung der Kostenstruktur und eine Verringerung der Ausgaben der städtischen Mitglieder zu erreichen, indem Mengen-

und Synergieeffekte genutzt werden. Es bleibt abzuwarten, wie die Reform des Kommunalwirtschaftsrechts im Einzelnen umgesetzt werden wird.

2. Umwelt- und Klimaschutz und Energie

Die Aussagen im Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung zum Umwelt-, Natur- und Klimaschutz, mit der geplanten Verabschiedung eines Klimaschutzgesetzes, der Stärkung des Naturschutzes, der Reduzierung des Flächenverbrauchs, einer verbesserten Finanzierung der Lärmsanierungsmaßnahmen sowie der Absicht, den Umwelt- und Gesundheitsschutz generell zu stärken, werden im Grundsatz positiv bewertet.

Das Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wird vom Städtetag Nordrhein-Westfalen unterstützt. Ein nachhaltiges Flächenmanagement und ein sparsamer und schonender Umgang der Städte und Gemeinden mit Grund und Boden sollten dabei jedoch nicht allein auf eine quantitative Minderung der Flächeninanspruchnahme ausgerichtet sein. Eine zahlenmäßig strikte Begrenzung der täglichen Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr im Sinne einer Höchstgrenze lehnt der Städtetag Nordrhein-Westfalen als unzulässigen Eingriff in die kommunale Planungshoheit ab.

Kritisch wird die Geltung der im künftigen Klimaschutzgesetz verbindlich definierten Klimaschutzziele für Nordrhein-Westfalen für die Raumordnung betrachtet. Die dadurch festgelegte Vorrangstellung des Klimaschutzes gegenüber anderen Planungsbelangen würde die kommunale Planungshoheit unangemessen einschränken. Die Klimaschutzziele des neuen Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen sollten vielmehr als Grundsätze der Raumordnung konkretisiert werden, um die Möglichkeit zu erhalten, mit Blick auf die konkreten örtlichen Gegebenheiten und städtebaulichen Erfordernisse eine Abwägungsentscheidung zugunsten anderer Belange vornehmen zu können.

Auf Ablehnung trifft der Wunsch der neuen Landesregierung, auch den Gebäudebestand in das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz einzubeziehen und damit von der Länderöffnungsklausel des Bundesgesetzes Gebrauch zu machen, sofern für die energetische Nachrüstung keine Fördermittel bereitgestellt werden. Die Ausdehnung der verpflichtenden Nutzung erneuerbarer Energien zur teilweisen Deckung des Gebäude-Wärmebedarfs auch auf den Gebäudebestand beinhaltet zwar ein großes Einsparpotenzial; es ist aber zu erwarten, dass sowohl bei kommunalen als auch bei privaten Immobilien grundlegende Investitionen unterlassen werden, wenn diese dann zusätzlich eine energetische Nachrüstpflcht auslösen. Daher bedarf es der Förderung von Investitionen zur energetischen Erneuerung des Gebäudebestandes.

Keine oder nur unzureichende Aussagen enthält der Koalitionsvertrag zu den dringend erforderlichen Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und zur Verbesserung der Luftqualität, insbesondere zur wirksamen Bekämpfung der Feinstaub- und Stickoxidemissionen. Ebenso fehlen konkrete Aussagen zur Fortsetzung der Verwaltungsstrukturreform im Umweltbereich.

V. Bauen, Wohnen und Verkehr

1. Bauen und Wohnen

Die Pläne von SPD und Bündnis 90/Die Grünen für die Wohnungspolitik in Nordrhein-Westfalen berücksichtigen mehrere wohnungspolitische Vorstellungen und Forderungen des Städtetages Nordrhein-Westfalen, insbesondere die Stärkung sozialer Wohnraumförderung, die Prüfung der Möglichkeit zu einer Rückabwicklung der Vollintegration des Wohnungsbauvermögens in die NRW.BANK, in jedem Falle aber die revolvierende Einsetzung der aus dem System der Wohnraumförderung entstehenden Finanzierungsmittel für Zwecke der Wohnraumförderung, die Stärkung des Mietwohnungsbaus sowie die Bestandsförderung gegenüber der Eigentumsförderung. Durch die Wiedereinführung der Grundstücksobergrenze in der Wohnraumförderung sowie die Beschränkung der Wohnraumförderung auf den Einzugsbereich von Haltepunkten des ÖPNV wird der Wohnstandort Stadt gestärkt. Der Koalitionsvertrag wird der durch den Städtetag Nordrhein-Westfalen formulierten Forderung nach einer flexiblen und bedarfsgerechten Ausgestaltung der Förderprogramme zur Sicherung bezahlbaren Wohnens in attraktiven und sozial stabilen Quartieren sowie zur Anpassung der Bestände an die demografische Entwicklung und die Anforderungen von Klimaschutz- und Energieeinsparung beizutragen, gerecht. Insbesondere ist hervorzuheben, dass nach dem Koalitionsvertrag der Verschiebung von Mitteln aus dem ehemaligen Wohnungsbauvermögen zugunsten anderer Förderbereiche eine klare Absage erteilt wird. Auch die von vielen Städten dringend benötigte Unterstützung des Landes bei der Bewältigung der Probleme im Umgang mit vernachlässigten Wohnimmobilien insbesondere von internationalen Finanzinvestoren wird berücksichtigt.

Die gesetzliche Festlegung eines finanziellen Mindestvolumens für eine dauerhaft verlässliche Ausstattung der Wohnungsbauprogramme ist im Koalitionsvertrag jedoch nicht erwähnt. Im Einzelnen wird es daher darauf ankommen, in welchem Umfang die jährlichen Wohnungsbauprogramme des Landes mit den nötigen finanziellen Mitteln unterlegt werden und inwieweit die kommunale Ebene bei der Festlegung der Schwerpunkte und der Ausgestaltung der Förderprogramme bereits im Vorfeld beteiligt wird.

2. Verkehr

Der Koalitionsvertrag beinhaltet für den Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs politische Absichtserklärungen, die – in ihrer Abstraktheit – aus kommunaler Sicht durchaus mitgetragen werden können. Dies gilt für das angekündigte Zukunftskonzept für den Schienenverkehr ebenso wie für die Sicherstellung der gesellschaftlichen Teilhabe durch flächendeckende Einführung von Sozialtickets in den Zweckverbänden, die angekündigte Verlagerung des Güterverkehrs auf Schiene und Schiff, die Aussagen zur kommunalen Verkehrsinfrastruktur einschließlich des Vorrangs für Investitionen in den Straßenerhalt und schließlich auch für den angekündigten Interessenausgleich im Bereich des Luftverkehrs.

Haushaltswirksame Ankündigungen zu Gunsten der Kommunen, wie die Rücknahme der Kürzung des Landes bei der Schülerbeförderung und die Garantie einer Mindestausstattung für die ÖPNV-Finanzierung in Höhe von 240 Mio. Euro, finden sich demgegenüber allerdings nur an einigen wenigen Stellen. Alle sonstigen Forderungen, zum Beispiel im Hinblick auf eine Erweiterung der Förderzwecke des GVFG auf Infrastrukturen für eine Klimaschutz orientierte Mobilitätspolitik oder der Aufbau eines landeseinheitlichen Verleihsystems für Fahrräder, bewegen sich innerhalb der vorhandenen Budgets, so dass gegebenenfalls Umschichtungen zu Lasten bestehender Förderzwecke zu erwarten sind. Dies allein muss

allerdings noch kein Problem darstellen, wie sich beispielsweise an der vom Städtetag Nordrhein Westfalen seit langem geforderten Priorität von Erhaltungsmaßnahmen vor Neu- und Ausbaumaßnahmen im Bereich des Straßennetzes zeigt. Zu begrüßen sind die Ankündigungen hinsichtlich einer Einbeziehung betroffener kommunaler Straßen in die Mauterhebung für die LKW-Maut, die zugleich auf LKW ab 7,5 t ausgeweitet werden soll, und die Ablehnung eines bundesweiten Modellversuchs für Riesen-LKW.

Auf Zustimmung stoßen die Aussagen zur rechtsicheren Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes an die neue EU-Verordnung für den ÖPNV. In diesem Zusammenhang ist die Absage an einen nordrhein-westfälischen Sonderweg zulasten der kommunalen Aufgabenträger ein klares Indiz, dass die zuletzt immer wieder ins Gespräch gebrachte Rücknahme der Pauschalierung der ÖPNV-Förderung nicht weiter verfolgt wird. Zu begrüßen ist auch die Ankündigung, dass sich das Land im Bundesrat für eine europarechtskonforme und kommunalfreundliche Anpassung des PBefG einsetzen wird.

VI. Arbeit und Soziales, Frauen- und Gleichstellungspolitik

1. Arbeitsmarkt

Die allgemeinen Ankündigungen, den Zugang zum Arbeitsmarkt für besonders benachteiligte Personengruppen zu verbessern und die Arbeitsmarktaktivitäten der Grundsicherungsträger für besondere Zielgruppen mit Landesfördermitteln zu ergänzen sowie ESF-Mittel einzusetzen, sind zu begrüßen. Die genannten Zielgruppen (Menschen mit Migrationshintergrund, Alleinerziehende, Jugendliche und Menschen mit Behinderungen) bedürfen der besonderen Förderung. Der angekündigte Einsatz für den Ausbau der dauerhaften öffentlichen Beschäftigungsförderung auf Bundesebene ist notwendig angesichts der Sparbeschlüsse der Bundesregierung im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die ab 2011 einen Abbau der geförderten Beschäftigung (Arbeitsgelegenheiten, Beschäftigungszuschuss) erwarten lassen.

Die Ausführungen im Koalitionsvertrag, sich für gleichberechtigte Entscheidungsstrukturen zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommunen bei der SGB II-Umsetzung einzusetzen, sind positiv zu bewerten. Dieser Ankündigung müssen allerdings auch konkrete Schritte folgen. Dazu gehört zum Beispiel die Einbindung der kommunalen Spitzenverbände beim neuen Kooperationsausschuss auf Landesebene. Es fehlt auch an Aussagen zur Unterstützung der neuen Optionskommunen und zur zukünftigen Aufsicht und Steuerung durch das Land.

2. Aktionsplan zur UN-Behindertenrechtskonvention, Eingliederungshilfe, Pflege

Die gemeinsame Vorbereitung des geplanten Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention mit der „kommunalen Familie“ ist grundsätzlich zu begrüßen. Wie oben bereits für den Schulbereich dargelegt, fehlen bislang aber Aussagen zur konnexitätsrelevanten Umsetzung der Behindertenrechtskonvention in Nordrhein-Westfalen. Die Kommunen haben in der Vergangenheit immer deutlich gemacht, dass es zur Umsetzung einer landesrechtlichen Regelung bedarf, die sich an den Konnexitätsregeln auszurichten hat. Positiv festzustellen ist, dass die neue Landesregierung die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe als zentrale Schlüsselfunktion bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bezeichnet. Die Kommunen erachten es als notwendig, dass das Land die Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe auch auf der Bundesebene in engem Zusammenwirken mit der kommunalen Seite befördert. Dies gilt auch für die Weiterentwicklung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs, der unmittelbar Auswirkungen auf die

Eingliederungshilfe haben wird. Angesichts der in weiten Teilen gleichlaufenden Bedarfe von Menschen mit geistigen Behinderungen sowie von Menschen mit Demenz ist eine Reform des Pflegebedürftigkeitsbegriffs, der auch diese Beeinträchtigungen mit einbezieht, unerlässlich.

3. Frauen- und Gleichstellungspolitik

Der Städtetag begrüßt die angekündigte Unterstützung von Frauen im Erwerbsleben. Gemeinsam mit den Sozialpartnern sollen zusätzliche Anreize für junge Frauen zum Ergreifen beispielsweise eines handwerklichen Berufs gesetzt werden. Benachteiligungen von Frauen am Arbeitsmarkt will das Land entgegentreten und sich insbesondere für gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit, eine erhebliche Steigerung des Frauenanteils in Führungspositionen – auch in Vorständen und Aufsichtsräten – und die Schaffung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen einsetzen. Grundsätzlich positiv zu bewerten ist die Absicht der Landesregierung, ein Gesetz auf den Weg zu bringen, das eine verlässliche und bedarfsgerechte Finanzierung von Frauenhäusern in ihrer Aufgabenvielfalt verankert und allen betroffenen Frauen einen Rechtsanspruch auf einen Platz in einer solchen Unterstützungseinrichtung garantiert. Allerdings betonen die Städte, dass bei diesem Vorhaben das Konnexitätsprinzip konsequent beachtet werden muss.

VII. Gesundheit

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass der Koalitionsvertrag die Bedeutung von Gesundheit in ganz unterschiedlichen Zusammenhängen aufgreift und dadurch anerkennt, dass es sich hierbei nicht um ein sektoral beschränktes Themenfeld handelt. Dabei wird auch das ökonomische Potenzial der Gesundheitswirtschaft nicht verkannt. Dass die Bedeutung von Prävention und Gesundheitsförderung hervorgehoben wird, ist aus Sicht des Städtetages Nordrhein-Westfalen zu begrüßen. Das Anliegen der Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung von sozial Benachteiligten – gerade auch von Kindern und Jugendlichen – ist ebenfalls ein wichtiges Anliegen. Geplante Maßnahmen des Landes in diesem Bereich müssen aber, gerade wenn sie das kommunale Handeln betreffen, auch im Vorfeld eng mit der kommunalen Seite abgestimmt werden.

Im Krankenhausbereich hält der Städtetag Nordrhein-Westfalen das Bekenntnis der Koalition sowohl zu einer wohnortnahen Grundversorgung als auch zu Krankenhäusern der Maximalversorgung für wichtig. Erklärungsbedürftig ist, was unter der zukünftigen Einrichtung eines „Sonderfonds Krankenhäuser“ zu verstehen ist und wie und mit welchen Modalitäten dieser funktionieren soll. Unabhängig von der Einführung eines zusätzlichen Verteilmechanismus ist die bundesgesetzlich vorgegebene Krankenhausförderung des Landes Nordrhein-Westfalen von ihrem Umfang her bei weitem zu gering. Die Notwendigkeit zur Einführung eines zusätzlichen Verteilmechanismus „Sonderfonds“ erscheint daher fraglich, insbesondere dann, wenn die dringend benötigten, zusätzlichen Investitionsfördermittel fehlen.

Zur Ankündigung im Koalitionsvertrag, die Auswirkungen der Kommunalisierung im Bereich der Drogen- und Suchtberatung sowie der AIDS-Prävention und -Beratung, kritisch zu überprüfen und Defizite zu beheben, gehört auch, dass die entsprechenden Mittel des Landes für diese Bereiche bedarfsgerecht erhöht werden. Der Städtetag bewertet es positiv, wenn Maßnahmen zur AIDS-Prävention und zur Hilfe für Betroffene zeitgemäß ausgerichtet werden sollen. Die Kommunen als entscheidende Akteure für die Bereiche Sucht, Drogen und AIDS sind aber dementsprechend einzubinden und zu unterstützen.

Dass sich der Koalitionsvertrag des Nichtraucherschutzes besonders annimmt, stimmt mit der Haltung der Städte überein. Aus gesundheits- und ordnungsrechtlicher Sicht wäre ein generelles Rauchverbot in öffentlich zugänglichen Einrichtungen und Räumen stringenter und wirksamer als durch die bestehenden Regelungen zu verwirklichen.

VIII. Kultur

Die Aussagen des Koalitionsvertrages zur Stabilisierung der kommunalen kulturellen Infrastruktur greifen Positionen des Städtetages Nordrhein-Westfalen auf. Dies gilt insbesondere für die Erhöhung des Landesanteils an der Theater- und Orchesterförderung. Den Stadttheatern kommt als „Anker“ zentrale Bedeutung für die kommunale Kulturarbeit zu.

Die kommunale Kulturförderung sollte keinesfalls zu einer rechtlich verbindlichen Pflichtaufgabe ausgestaltet werden. Dies würde die geringen Spielräume freiwilliger kommunaler Selbstverwaltung beseitigen, nicht aber automatisch zu einer besseren Mittelausstattung führen. Stattdessen sollte – wie im Koalitionsvertrag erwogen – ein allgemeines Fördergesetz insbesondere für kulturelle Bildung, nicht aber spezielle Fachgesetze für einzelne Kulturbereiche verabschiedet werden. Dieses allgemeine Fördergesetz für kulturelle Bildung, das auch Kommunen in prekärer Haushaltssituation eine Teilnahme ermöglichen sollte, sollte auch die landesweite Ausdehnung des Projekts „Jedem Kind ein Instrument“ sowie die in diesem Zusammenhang erforderliche finanzielle Aufstockung der Musikschulförderung durch das Land sowie die für die kulturelle Bildung wichtige Förderung der Arbeit der Bibliotheken und anderer kultureller Bildungseinrichtungen umfassen. Die Idee, einen „Kulturrucksack“ für jedes Kind einzuführen, ist aus kommunaler Sicht diskussionswürdig.

Allerdings müssen die Städte und Gemeinden vor der Festlegung von Ansprüchen beteiligt und ein Finanzierungskonzept entwickelt werden.

IX. Kommunalverwaltung, Kommunalwahlrecht, Kommunalverfassung

1. Kommunalwahlrecht

Im Hinblick auf die Zusammenlegung der Wahlen von Bürgermeister, Landrat und Oberbürgermeister mit den Wahlen zum Rat, sprechen keine zwingenden Gründe dafür, die Wahlzeiten von Rat und Bürgermeister wieder zu koppeln. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen begrüßt dagegen das Vorhaben der Landesregierung, gutachterlich prüfen zu lassen, unter welchen Voraussetzungen im Einzelnen die Anforderungen an eine kommunalwahlrechtliche Sperrklausel in verfassungskonformer Weise hinreichend erfüllt werden können.

Die von der neuen Landesregierung befürwortete Einführung eines allgemeinen Wahlrechts auf der kommunalen Ebene auch für Menschen ohne deutschen Pass eröffnete die Möglichkeit, ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger auf demokratische Weise an kommunalen Entscheidungen zu beteiligen. Allerdings wäre für ein solches, nur bundeseinheitlich zu verwirklichendes Vorhaben nicht nur eine verfassungsändernde Mehrheit, sondern mit hoher Wahrscheinlichkeit auch eine Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum föderalstaatlichen Homogenitätsprinzip erforderlich.

2. Öffentliches Dienstrecht

Positiv zu bewerten sind die Aussagen, dass das Land und die Kommunen bei der Ausbildung ihrer Vorbildfunktion gerecht werden sollen. Alle Kommunen, auch Kommunen in Haushaltsnotlagen, sollen grundsätzlich selbst ausbilden können. Dafür müssen allerdings die Verfügungen der Kommunalaufsicht für Kommunen in Haushaltsnotlagen dies auch ermöglichen. Hervorzuheben ist die Betonung eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung für Kommunen im Bereich personalwirtschaftlicher Maßnahmen, die dazu beitragen, den Beförderungsstau aufzulösen. Auch den überschuldeten Kommunen müssen für personalwirtschaftliche Maßnahmen, insbesondere bei Beförderungen, leistungsorientierter Bezahlung und Zahlung der Opt-out-Zulage, beispielsweise für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Feuerwehren, die nötigen Handlungsspielräume verbleiben.

Die Ankündigung der neuen Landesregierung das öffentliche Dienstrecht zu reformieren, wird ebenfalls begrüßt. Ziel muss die Schaffung eines modernen und zukunftsfähigen Dienstrechts sein, das attraktive Rahmenbedingungen und Perspektiven für die Beamtinnen und Beamten in den Stadtverwaltungen schafft, indem es Leistung stärker honoriert, Flexibilität fördert und die demografischen Herausforderungen unserer Zeit berücksichtigt.