

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen  
Dr. Stephan Articus

## **Städte in Not**

Impulsreferat zu den Themen Sozialausgaben und kommunaler Finanzausgleich

Es gilt das gesprochene Wort!

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
meine sehr verehrten Damen und Herren,

zum Auftakt unserer Beratungen am heutigen Nachmittag möchte ich mich mit zwei Themen befassen, in denen die wesentlichen Ursachen für die desaströse Finanzlage der Städte in Nordrhein-Westfalen zu suchen sind. Sie bieten demzufolge auch die wichtigsten Ansatzpunkte, wenn es darum geht, die Finanzsituation unserer Städte zu verbessern. Ich meine zum einen die geradezu atemberaubende Entwicklung der kommunalen Soziallasten und zum anderen die Finanzausgleichspolitik des Landes hier in Nordrhein-Westfalen.

### **Ungebremstes Wachstum der Sozialausgaben**

In der Vergangenheit ist oft unterschätzt worden, in welchem Maß das Wachstum der kommunalen Sozialausgaben zur gegenwärtigen Finanzkrise der Städte beigetragen hat. Gerade in der öffentlichen Darstellung sind ja oft die Steuerausfälle infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise und – das wurde schon wesentlich seltener angeführt – infolge der Steuerrechtsänderungen etwa durch das sogenannte Wachstumsbeschleunigungsgesetz als entscheidender Grund dafür genannt worden, dass es den Städten so schlecht geht wie noch nie in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland.

Nein, welche Brisanz in der Entwicklung der Sozialausgaben steckt, ist in der Tat lange Zeit nicht richtig erkannt worden. Ich will mich und Sie nun nicht lange damit aufhalten, Zahlen zur Entwicklung der einzelnen Kostenblöcke vorzutragen.

Einige Zahlen möchte ich aber doch in aller Kürze vorstellen: Die Personalausgaben der Kommunen sind seit den frühen 90er-Jahren nur moderat gestiegen (1992: 39,7 Milliarden Euro; 2007: 40,5 Milliarden Euro; 2009: 44,3 Milliarden Euro). Die kommunalen Investitionen sind im selben Zeitraum um mehr als ein Drittel eingebrochen (1992: 33,5 Milliarden Euro; 2007: 20 Milliarden Euro; 2009: 21,9 Milliarden Euro).

Ganz anders entwickelt haben sich dagegen die sozialen, meist als Rechtsanspruch ausgestalteten Leistungen der Kommunen. Ihre Entwicklung verläuft unbeschadet verstetigter Haushaltsdefizite ungebremst nach oben: von 22 Milliarden Euro im Jahr 1992 über 37,6 Milliarden Euro im Jahr 2007 auf 40 Milliarden Euro im Jahr 2009.

Der Aufwuchs der sozialen Leistungsausgaben nimmt kontinuierlich an Tempo zu; sie steigen bundesweit mittlerweile jährlich fast um 2 Mrd. Euro. Die Belastung der Städte in Nordrhein-Westfalen mit Sozialausgaben liegt dabei noch über dem bundesweiten Durchschnitt. Fast 30 Prozent der bundesweiten Sozialausgaben der Kommunen entfallen auf Nordrhein-Westfalen.

In allen dabei relevanten Leistungsbereichen sind die Aufgaben und Ausgaben aus vielerlei belegbaren Ursachen auf weiteres beschleunigtes Wachstum programmiert.

Das gilt

- für die Unterkunftskosten für Langzeitarbeitslose
- für die Erziehungshilfen für problembelastete Kinder und ihre Familien
- für die Kindertagesbetreuung und den Ausbau der Angebote für Unter-Dreijährige
- für die Hilfen für behinderte Menschen
- für die Grundsicherung im Alter, wenn die Rente nicht reicht
- und für die Hilfe zur Pflege, wenn die Pflegeversicherung nicht reicht

All diese Fakten können Sie nachlesen in der vor kurzem veröffentlichten Broschüre des Deutschen Städtetages mit dem Titel „Sozialleistungen der Städte in Not“, die wir heute hier an Sie verteilt haben.

Welche Auswirkungen diese Entwicklung auf die Handlungsfähigkeit unserer Städte hat, wissen Sie alle aus Ihrer eigenen Erfahrung in Ihren Städten nur zu gut. Insbesondere unter den größeren und großen Städten mit der ganzen Palette sozialer, infrastruktureller und kultureller Aufgaben wächst rasch die Gruppe derer, die aussichtslos defizitär und überschuldet sind.

Besonders Besorgnis erregend ist folgende Erkenntnis: Gerade wirtschafts- und strukturschwache Städte mit unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen sind durch Sozialausgaben besonders hoch belastet. Davon gibt es in Nordrhein-Westfalen eine besonders große Zahl. Die Spielräume für eine kluge, präventive Sozialpolitik – und dazu zähle ich ausdrücklich auch die kommunale Bildungspolitik – sind also gerade dort am geringsten, wo die Menschen gerade in Krisenzeiten am dringendsten auf eine zukunftsgerichtete kommunale Standort- und Wirtschaftspolitik, auf Hilfen zur sozialen Unterstützung, zur Fortbildung und zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt – kurz: zur Teilhabe am gesellschaftlichen und beruflichen Leben – angewiesen sind.

Wenn die sozialen Aufgaben der Kommunen nicht grundsätzlich solide finanziert sind, geraten wirtschaftlich schwächere Kommunen mit überdurchschnittlichen Sozialleistungen und unterdurchschnittlichen Einnahmen früher oder später unvermeidbar in Haushaltsnotstand. Wenn solche Entwicklungen nicht über eine begrenzte Zahl von Jahren, sondern wie in Deutschland über zwei Jahrzehnte andauern, sind die Eigenkräfte dieser Kommunen ausgezehrt.

Die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene haben mit einiger Skepsis zur Kenntnis genommen, dass die von der Bundesregierung eingesetzte Gemeindefinanzkommission zunächst vor allem auf der Einnahmeseite ansetzen und insbesondere den Ersatz der Gewerbesteuer prüfen sollte.

Auf Drängen der kommunalen Spitzenverbände ist es gelungen, den Fokus auch stärker auf die Ausgabenseite zu lenken, und hier nicht nur auf den Abbau belastender Standards, sondern auch auf das Problem der immer erdrückender werdenden kommunalen Soziallasten. Dabei haben wir – und das möchte ich an dieser Stelle ausdrücklich positiv erwähnen – wertvolle Unterstützung durch das Land Nordrhein-Westfalen erfahren.

Es ist klar: Ohne Korrekturen der kommunalen Soziallasten sind die Finanzierungsprobleme der Kommunen nicht zu lösen.

Jede Suche nach Lösungen muss zuerst bei der Frage beginnen, wie es eigentlich zu einer derart dramatischen Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben kommen konnte.

## 1. Wie konnte es zu diesen Fehlentwicklungen kommen?

- Es gibt keine verbindliche Kostenfolgenabschätzung von Gesetzesvorhaben.
- Es gibt keine kommunalen Beteiligungsrechte bei der Meinungsbildung der Länder vor Bundesratsentscheidungen.
- Es gibt keine ausreichenden Beteiligungsrechte bei Gesetzesinitiativen des Bundestages.
- Es gibt keine praktisch belastbaren Konnexitätsregeln.
- Es gibt keinerlei generelle verbindliche Regelungen für die Korrektur einmal festgelegter, aber im Laufe der Jahre unzureichender Refinanzierungen.

Doch damit nicht genug: Wenn man nach Feststellung all dieser Verfahrenslücken in der Zuweisung der kostspieligsten Aufgaben an die Kommunen auf die Rolle der Länder als Anwalt der kommunalen Finanzausstattung schaut, stoßen wir auf noch Schlimmeres, als keinen Verfahrensschutz zu genießen im Prozess der Aufgabenübertragung:

Wir stoßen in den allermeisten Fällen auf einen Sachwalter, dem es erlaubt ist, nicht nur eigene Belange den Belangen der Kommunen vorzuziehen, sondern der dabei sogar kommunale Lasten vergrößern kann statt sie auszugleichen.

Diesen Mechanismus mussten wir beispielsweise im SGB II-Verfahren erleben. Er zeigte sich auch beim Ausbau der Kinderbetreuung: Nicht der Krippengipfel, bei dem die Kommunen beteiligt wurden und darauf hingewiesen haben, dass für einen Ausbau auf 35 Prozent viel mehr Mittel nötig seien als von Bund und Ländern behauptet, hat den Rechtsanspruch abgestimmt – wie uns jetzt immer vorgehalten wird. Nein: Es war eine Verabredung zwischen Bund und Ländern unter Ausschluss der Kommunen. Die Länder haben dabei weder durchgesetzt, dass dafür die erforderlichen zusätzlichen Mittel bereitstehen, noch hat ein einziges Land den Rechtsanspruch bisher als Konnexitätsfall und damit die Kostenausgleichspflicht anerkannt.

Stattdessen halten sich manche Länder sogar an dem vom Bund für die Kommunen bereit gestellten Geld für die Betriebskosten schadlos.

Fehlende Konnexitätsverfahren, fehlende Regeln zur kommunalen Beteiligung – sie machen es möglich, dass über Jahrzehnte Aufgaben übertragen werden und Aufgaben teurer werden, ohne dass es überhaupt zu Finanzierungsverhandlungen kommt.

Je mehr Bund und Länder selbst finanziell unter Druck stehen, desto weniger kann es ihr Interesse sein, diese Strukturen oder Mechanismen zu ändern. Wäre den Kommunen der Nachweis höherer Kosten im Gesetzgebungsverfahren verlässlich möglich, würde das die politischen Möglichkeiten von Bund und Ländern nur noch mehr einengen.

Schließlich schützt sie die praktizierte Intransparenz – die jeweils Verantwortlichen bleiben unerkannt. Die Länder – 13 an der Zahl, wenn wir die halb zur kommunalen Familie zählenden Stadtstaaten ausnehmen – können bei jeder Fehlentwicklung auf unschuldig plädieren und sagen: „Ich war’s nicht“. Der Bund kann angesichts dieser undurchsichtigen Gefechtslage Unwissenheit vorschützen und immer sagen: „Ich weiß nicht“.

## **2. Was sind die Perspektiven?**

„Ich war’s nicht“ und „Ich weiß nicht“ – das sind die Namen der Chefcroupiers im „Casino Föderal“: Hier sind es die Glückstreffer, die bestimmen, wer was gewinnt – und nicht die Ansprüche auf Beteiligung und Konnexität. Wenn wir nicht durch praktisch belastbare Konnexitätsregeln und eine verlässliche Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung und an der Kostenfolgenabschätzung die intransparenten Glücksspiele überwinden, werden wir bei den Ausgaben, die uns Bund und Länder übertragen – insbesondere im Feld der Sozialpolitik – nie aus der Klemme kommen.

Auch wenn viele der Fehlentwicklungen, die ich gerade dargestellt habe, ihre Ursache in der Vergangenheit haben, dürfen wir sie nicht einfach „abhaken“: Bund und Länder müssen sich – in welcher konkreten Form auch immer – mehr an der Finanzierung der bestehenden Sozialaufgaben beteiligen. Diese Beteiligungsregeln müssen dynamisch sein, weil klar geworden ist, dass wir an der Dynamik und Entwicklung alter Leistungsgesetze besonders zu tragen

haben. Außerdem muss der Bund Leistungsbereiche – etwa in Form eines eigenständigen Leistungsrechts für Behinderte – übernehmen.

Bund und Länder müssen auch in eigenem Interesse erkennen, dass das unselige Spiel zulasten der Kommunen ein Ende haben muss. Den Zockern und unredlichen Croupiers im „Casino Föderal“ muss schleunigst das Handwerk gelegt werden. Denn wenn wir nicht rasch wirksame Schutzmechanismen für die Kommunen bekommen, drohen die Städte endgültig als bankrotte Verlierer aus diesem Spiel hervorzugehen. Dazu darf es nicht kommen, denn mit völlig handlungsunfähigen Städten hieße es für unsere gesamte Gesellschaft und damit auch für Bund und Länder „Rien ne va plus.“

### **Kommunaler Finanzausgleich**

Ich komme zu einem weiteren zentralen Thema im Ringen um eine bessere Finanzausstattung unserer Städte – Schauplatz ist jetzt nicht Berlin, sondern die Landespolitik in Düsseldorf: Es geht um den kommunalen Finanzausgleich.

Mitte 2008 ist dazu das von der Landesregierung in Auftrag gegebene Gutachten des ifo-Instituts zur Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen vorgelegt worden. Seitdem hat sich eine Kommission, an der alle im Landtag vertretenen Fraktionen, Vertreter verschiedener Ministerien und natürlich die kommunalen Spitzenverbände beteiligt waren, mit den Empfehlungen des Gutachtens befasst. Es würde den heutigen Rahmen sprengen, wollte man ein vollständiges Bild der bisherigen Arbeit zeichnen. Ich will mich daher auf einige zentrale Aspekte und Kernanliegen des Städtetages konzentrieren:

### **Zu allererst gilt: Jede Reform muss gründlich durchdacht sein!**

Der Finanzausgleich ist für die Aufgabenausstattung der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen zu wichtig, als dass man hier nach dem Prinzip von „Versuch und Irrtum“ vorgehen könnte.

Ich will dies an **zwei Funktionen des Finanzausgleichs** erläutern:

1. Der kommunale Finanzausgleich hat zunächst die Aufgabe, die vor Ort vorhandene kommunale Finanzausstattung durch zusätzliche Zuweisungen in dem Maße **aufzustoeken**, dass eine Finanzierung der vor Ort wahrzunehmenden Aufgaben möglich ist.

Dafür kommt es ganz entscheidend darauf an, wie viele Mittel insgesamt in den „Topf“ des kommunalen Finanzausgleichs fließen.

In der Vergangenheit haben wir hier leider mehrfach Kürzungen erlebt. Diese Kürzungen müssen zurückgenommen werden! Es ist nicht hinnehmbar, dass die kommunale Familie jährlich (!) einen Beitrag in Höhe von knapp 170 Millionen Euro zur Konsolidierung des Landeshaushalts leistet. Zuletzt haben wir erlebt, dass auch die seit Jahrzehnten unangetastete Verbundquote in Höhe von 23 von Hundert nicht mehr fix ist, sondern dass der Gesetzgeber hier schmerzliche, implizite Kürzungen vorgenommen hat.

Die nordrhein-westfälischen Städte benötigen diese Zuweisungen, um ihre Aufgaben wahrzunehmen. Nur ein sehr kleiner Teil ihrer Aufgaben ist freiwillig. Die Kürzungspotentiale sind hier vielfach ausgereizt; weitere Kürzungen – beispielsweise bei der freiwilligen Jugendarbeit oder bei den Hilfen zur Integration ins Erwerbsleben – würden sich zukünftig in Gestalt höherer Sozialtransfers bitter rächen.

Die Ausgabenbelastung der Städte in Nordrhein-Westfalen hat außerdem kontinuierlich zugenommen, ohne dass der kommunale Finanzausgleich mit diesem Aufgabenanstieg Schritt gehalten hätte. Das dürfte am Beispiel der geradezu explodierenden Sozialausgaben mehr als deutlich geworden sein.

Hohe Altschulden, die zunehmend die Handlungsfähigkeit der Städte gefährden, sind die Folge. Wir diskutieren zurzeit darüber, wie den betroffenen Städten geholfen werden kann. Und allen Beteiligten ist klar, dass für die Zukunft sichergestellt werden muss, dass die betreffenden Kommunen nicht erneut in eine entsprechende Schieflage geraten. Hier ist der kommunale Finanzausgleich eine zentrale Stellschraube. Er muss endlich wieder aufgabengerecht dotiert sein!

2. Der kommunale Finanzausgleich hat weiter eine **Verteilungsfunktion**. Durch den Finanzausgleich sollen einerseits Einnahmedifferenzen **zwischen Gemeinden** verringert werden, und andererseits soll dem jeweiligen konkreten Bedarf der Kommunen Rechnung getragen werden. Dieser Ausgleich dient dazu, möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse in unserem Land sicherzustellen.

Wenn es um das Geld geht, dann hört die Freundschaft auf – sagt eine Lebensweisheit. Das gilt zu einem Teil leider auch beim kommunalen Finanzausgleich. Wenn es um die Verteilungskriterien im kommunalen Finanzausgleich geht, dann konkurrieren die Städte, Gemeinden und Kreise und teilweise auch verschiedene Fachinteressen untereinander.

Noch liegt kein Gesetzentwurf auf dem Tisch. Aber erste Modellrechnungen zeigen, welche Bedeutung die diskutierten Ansätze für die nordrhein-westfälischen Kommunen haben.

Schon jetzt ist aber klar, dass es sehr gegensätzliche Erwartungshaltungen geben wird und dass wir sicher manchen „Strauß“ werden ausfechten müssen. Daher an dieser Stelle noch einmal der Appell auch an die Verantwortlichen im Land [wer auch immer das künftig sein wird]: Die Finanzmisere der städtischen Haushalte berührt die Entwicklungschancen des gesamten Landes. Der kommunale Finanzausgleich muss deshalb zukunftsfest gestaltet sein; Operationen am offenen Herzen verbieten sich!

Als Städtetag Nordrhein-Westfalen werden wir uns daher dafür einsetzen, dass das neue Finanzausgleichssystem der zentralen Rolle der Städte Rechnung trägt. Ziel muss es sein, die nordrhein-westfälischen Städte handlungsfähig und lebenswert zu erhalten und soziale Spaltung zu vermeiden.

Was heißt das nun konkret?

**Erstens: Die unsägliche Debatte über die Abschaffung des Hauptansatzes und die darin vorgenommene Einwohnergewichtung muss endlich beendet werden!**

Der in diesem Zusammenhang immer wieder vorgebrachte Vorwurf, die unterschiedliche Gewichtung von Einwohnern in kleinen und größeren Kommunen, die sogenannte Einwoh

nerveredelung, widerspreche dem Gleichheitsgrundsatz, ist ebenso eingängig wie finanzwissenschaftlich falsch.

Dieses Instrument im Hauptansatz, das auch in den meisten anderen Finanzausgleichsgesetzen der Bundesländer zur Anwendung kommt, ist vielmehr erforderlich, um die Sonderlasten größerer und großer Kommunen ausreichend abzubilden. Denn die Städte nehmen über die Stadtgrenzen hinaus auch für das Umland wichtige Funktionen wahr – als Arbeits- und Versorgungszentren, als zentrale Orte mit Kultur- und Bildungsangeboten und zahlreichen Infrastruktureinrichtungen.

**Zweitens: Wir müssen endlich eine ehrliche Debatte über die Belastungen im Sozialbereich führen!**

Auch im kommunalen Finanzausgleich kann nicht ignoriert werden, dass die Ausgaben im Sozialbereich in der Vergangenheit enorm gestiegen sind. Dem muss durch eine Anpassung des Sozillastenansatzes Rechnung getragen werden. Jüngste Rechenergebnisse zeigen, dass dieser Ansatz eigentlich einer **Verdreifachung** bedürfte.

**Drittens: Ein Flächenansatz – wie er von den Vertretern des ländlichen Raums gefordert wird – ist mehr als fragwürdig!**

Ein Flächenansatz, der die mit einem großzügigen Flächenverbrauch einhergehenden höheren Kosten abfedern würde, würde gerade unter ökologischen Aspekten völlig falsche Anreize setzen.

**Viertens: Die Chancengleichheit zwischen Großstädten und Umlandgemeinden muss auch bei der Finanzkraftbemessung gewahrt werden, d.h. keine nach Größenklassen differenzierten fiktiven Gewerbesteuerhebesätze.**

Nur bei einem einheitlichen fiktiven Gewerbesteuerhebesatz wird sichergestellt, dass alle Gemeinden bei der Finanzkraftbestimmung im kommunalen Finanzausgleich gleich behandelt werden. Nur so wird sichergestellt, dass eine Gemeinde nicht zulasten des kommunalen Finanzausgleichs Hebesatzpolitik betreibt.

Als Städtetag Nordrhein-Westfalen werden wir daher jedem Versuch entgegenzutreten, größere Städte allein wegen ihrer Größe „reicher“ zu rechnen.

Das waren einige Kernpunkte zum kommunalen Finanzausgleich. Natürlich ist das Feld der Kommunal Finanzen und der Haushaltsnotlage der Städte zu weit, als dass allein der kommunale Finanzausgleich die Lösung aller Probleme bringen könnte. Die Vielfalt der heute angesprochenen Probleme – Sozillasten, Konnexität, Einheitslasten – zeigt, dass der kommunale Finanzausgleich nur eine Stellschraube ist – aus unserer Sicht aber eine sehr zentrale.

Herzlichen Dank!