

Rede von Dr. Stephan Articus,
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
des Städtetages Nordrhein-Westfalen,
anlässlich der Mitgliederversammlung des
Städtetages Nordrhein-Westfalen
am 3. April 2014 in Mülheim an der Ruhr

**„Gute Dienstleistungen und Infrastruktur:
Nur mit leistungsfähigen Städten“**

Es gilt das gesprochene Wort!

Sehr geehrte Damen und Herren,

über das hinaus, was wir bereits gehört haben, möchte ich Ihnen hier einige Befunde zu dem Motto „Gute Dienstleistungen und Infrastruktur: Nur mit leistungsfähigen Städten“ vortragen. Wenn die Frau Ministerpräsidentin noch da wäre, dann würde ich ihr unumwunden sagen, dass wir im Städtetag NRW schon den Eindruck haben, dass zwischen dieser Landesregierung und zwischen den Kommunen so etwas wie eine gewisse Empathie, eine Verbindlichkeit, eine Bereitschaft vorhanden ist, sich gegenseitig auszutauschen und darüber zu verständigen, was die Probleme und was die Aufgaben sind und wie man sich helfen kann. Ich sage das so ausdrücklich, das wird den einen oder anderen verwundern, weil eine ganze Reihe von den Befunden und damit verknüpften Botschaften, die ich jetzt gleich vorzutragen habe, auch an die Adresse der Landesregierung gehen und in der Sache nicht unbedingt Freundschaftsbekundungen sind. Ich rede da von erdrückenden Lückenbefunden, um nicht zu sagen Notbefunden, die einen nicht glücklich stimmen können.

Im nun Folgenden verstehe ich unter Daseinsvorsorge und Infrastrukturen nicht nur die klassische Daseinsvorsorge, wie die Versorgung mit Wasser und Abwasser oder mit Energie, denn zumindest nach meiner Beobachtung hat sich in den vergangenen drei Jahrzehnten in der Kommunalpolitik ein in dieser Frage sehr wesentlicher Wandel vollzogen. Mittlerweile haben auch elementare Dienstleistungen, die über diese Grundform hinausgehen eine ebenso wichtige, wenn nicht sogar wichtigere Rolle eingenommen. Ich meine damit die kulturellen Leistungen, die Bildungsleistungen, die Integrationsleistungen und die Gesundheitsleistungen. Diese sind die mindestens ebenso wichtigen, grundlegenden Infrastrukturen einer modernen, sozialstaatlichen, kommunalen Sozialpolitik. Ich denke, wenn in diesem erweiterten Begriff von Daseinsvorsorge Lücken zu entstehen drohen oder wirklich entstehen, ist das besonders gefährlich, weil diese Formen der Daseinsvorsorge besonders wichtig sind. Das eigentliche Wunder angesichts der Befunde über die Situation in Nordrhein-Westfalen liegt meines Erachtens darin, dass obgleich so viele Städte in Finanznöten sind und viele eine nicht ausreichende Ausstattung für ihre Aufgaben haben, gerade in diesen elementaren Dienstleistungen, die ich eben beschrieben habe, noch eine ganze Menge gut gelingt. Und ich finde, das ist auch auf unserer Versammlung heute einmal ausdrücklich der Anerkennung und der Würdigung wert. Was in nordrhein-westfälischen Städten trotz ihrer Schwierigkeiten, ihrer schwierigen Lage geleistet wird an Dienstleistungen mit elementarer Bedeutung ist bemer-

kenswert und auch wert, hervorgehoben zu werden. Die Frage ist nur, wie geht es in der Zukunft weiter und die Frage ist auch, was müssen wir in den nächsten Monaten oder was müssen wir in den nächsten Jahren an präziseren Strategien entwickeln, um auf die Notlagen besser reagieren zu können, zu denen ich jetzt komme.

Wenn man von Infrastruktur spricht, werden die wenigsten Bürger an Städte denken, sondern vielmehr an Fernstraßen und Autobahnen, die Bundesbahn, die gewaltigen Stromfernleitungen, vielleicht auch an die S-Bahn oder kommunale Brücken. In jedem Fall werden viele Menschen mit dem Begriff der Infrastruktur eher die Verbindung zwischen den Städten, als städtische Einrichtungen und Strukturen verbinden. Tatsächlich aber finden sich in den Städten die meisten Infrastrukturmaßnahmen in Form von Straßen, von Wegen, von Brücken und von Leitungen, von Krankenhäusern, von Schulen, von Museen und Bibliotheken, von öffentlichen Einrichtungen und Plätzen, von Bereitstellung und Wiederaufbereitungsanlagen von Wasser – vielfältige Strukturen, ohne die in städtischen Verdichtungsräumen Zusammenleben und wirtschaftliche Betätigungen nicht denkbar wären. Diese Infrastruktur ermöglicht zusammen mit den Leistungen der Daseinsvorsorge, die selbst ohne die Infrastrukturen undenkbar sind, die Grundlagen urbanen Lebens. Dazu gehören die Versorgungs- und Entsorgungsleistungen, die Organisation von Verkehr und Mobilität, die Strukturen des Brandschutzes und der Ersten Hilfe, also vielerlei Dienstleistungen, die für viele Bürger so selbstverständlich sind, dass sie sie kaum als kommunale Leistungen wahrnehmen. Gleichwohl sind sie unverzichtbar oder anders formuliert: elementar für städtisches Leben. Besonders wichtige und besonders starke Infrastrukturen werden also von Städten geschaffen und erhalten und gerade deswegen bedarf es starker Städte. Wie wichtig die Stärke der Städte zur Erhaltung elementarer Infrastrukturen ist, verdeutlichen auch neue Entwicklungen der letzten Jahrzehnte.

Die KfW, die Kreditanstalt für Wiederaufbau, hat im vergangenen Jahr eine Studie veröffentlicht, ein Kommunalpanel, das unter den Fachleuten, was die statistische Grundlage angeht, als ziemlich solide und ziemlich belastbar gilt. Für 2012 konstatiert dieses Kommunalpanel bundesweit einen Investitionsrückstand von fast 130 Milliarden Euro. Hiervon machen Straßen- und Verkehrsinfrastruktur mehr als ein Viertel, Schulen, Sportstätten und Bäder ebenfalls ein Viertel, Öffentliche Verwaltungsgebäude fast 10 Prozent, die Gesundheitsinfrastruktur gut 5 Prozent und Sonstiges, worunter auch Soziale und Kulturinfrastruktur fallen, fast 15 Prozent aus.

Bei der Zunahme der Investitionslücken nehmen die Themen Energiewende, demografischer Wandel und Verkehrsinfrastruktur für die Kommunen bundesweit eine zunehmende Bedeutung ein. Für NRW gibt es keine gesonderte Ermittlung des Investitionsbedarfs. Bricht man den bundesweiten Investitionsstau von 130 Milliarden Euro gemessen am Anteil der NRW-Einwohner auf unser Land herunter, muss man von einem mehr als 20 prozentigen Anteil ausgehen, also von fast 30 Milliarden Euro im Jahr. Tatsächlich wird der Bedarf bzw. die Summe des Investitionsstaus in NRW deutlich höher sein.

- NRW ist geprägt von vielen und großen Verdichtungsräumen mit überdurchschnittlichem Infrastruktur-Bedarf.
- Finanziell schlechter ausgestattete Städte haben größeren Nachholbedarf in allen infrastrukturellen Investitionen.
- Die Finanzierungslücken treffen alle Kommunen schwer, sie treffen aber arme Städte besonders.

Von besonderer Bedeutung ist natürlich, welche finanziellen Mittel dem Investitionsbedarf gegenüberstehen. Im Bundesdurchschnitt sind das für die Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern in den neuralgischen Bereichen: Straßen- und Verkehrsinfrastruktur gut 20 Prozent des ermittelten Investitionsbedarfs. Für Schulen, Sportstätten und Bäder stehen im Durchschnitt gut 15 Prozent der erforderlichen Mittel und für öffentliche Verwaltungsgebäude gerade mal gut 18 Prozent der erforderlichen Mittel zur Verfügung. Insofern herrscht in NRW im Ländervergleich besonderer Investitionsbedarf, der 30 Milliarden Euro deutlich übersteigen wird. Man muss befürchten, dass die materielle Infrastruktur in NRW in unmittelbarer Gefahr ist. Das hätte gravierende Auswirkungen auf die wirtschaftliche Kraft der Städte und des Landes wie auf die Lebensqualität. Dazu ein paar Schlaglichter auf Teile der materiellen Infrastruktur:

- NRW und seine Städte weisen einen über dem Bundesdurchschnitt liegenden Bestand an Straßeninfrastruktur auf. Der Investitionsbedarf wie auch die Investitionslücke sind entsprechend überdurchschnittlich hoch.

- In NRW stehen insgesamt als 12.000 Brücken in kommunaler Trägerschaft. Angesichts von zehn Prozent Ersatzneubaubedarf in NRW erwächst ein Investitionsbedarf von 2,46 Milliarden Euro bis 2030. Dies sind jährlich mehr als 144 Millionen Euro zusätzlich allein für die Sanierung und den Neubau kommunaler Brücken.
- Der Nahverkehr in NRW ist strukturell unterfinanziert. Obwohl NRW fast 22 Prozent der Einwohner Deutschlands aufweist, erhält es nur nicht einmal 16 Prozent aus den Regionalisierungsmitteln des Bundes. Diese Zahlungen aus dem Bundeshaushalt werden zurzeit mit 1,5 Prozent jährlich dynamisiert. Diese Dynamisierung ist zu gering, um der tatsächlichen Teuerungsrate auch nur annähernd gerecht zu werden.
- Die prekäre Situation bezieht sich nicht nur auf den Verkehrsträger Straße. Die Verkehrsträger Schiene und Wasserstraße sind gleichermaßen betroffen.
- Der bauliche Zustand des Immobilienbestandes der Kommunen ist trotz der zwischenzeitlichen Besserung durch das Konjunkturpaket II vielfach beklagenswert. Bereits die reine Instandhaltung städtischer Gebäude droht viele Städte finanziell zu überfordern. Von funktionaler Aufwertung und energetischer Verbesserung des Immobilienbestandes reden wir dabei noch gar nicht. Der Gebäudebestand leidet strukturell an Substanzverlust.

Die Mangel- und Defizitbefunde im Hinblick auf Infrastrukturen und elementare Dienstleistungen, die sich in der KfW-Studie mit Blick auf NRW deutlich abzeichnen, werden durch zahlreiche andere Daten bestätigt. Einige Beispiele seien mir noch erlaubt:

Stichwort Krankenhaus-Finanzierung

Ein besonders kritisches Beispiel stellt die Investitionsförderung des Landes für die Krankenhäuser in NRW dar. Die Landesmittel für die Förderung der Investitionen decken nur 50 Prozent des Zuschuss-Bedarfs ab. Darüber hinaus beteiligt das Land die Städte und Gemeinden an seiner Investitionsförderung. Konkret heißt das, dass die Städte und Gemeinden 40 Prozent der Investitionsförderung des Landes bezahlen. Im laufenden Jahr bedeutet das eine Mitfinanzierung durch die Städte und Gemeinden in Höhe von 196 Millionen Euro.

Stichwort Kindertagesbetreuung

In den vergangenen Jahren haben Kommunen und Land buchstäblich riesige Anstrengungen gemeinsam unternommen, um den Rechtsanspruch auf einen Platz für Kinder im Alter von unter 3 Jahren erfüllen zu können. Der so erreichte Versorgungsgrad liegt im Ergebnis bei gut 30 Prozent; die Lücke zu einer für Großstädte erforderlich gehaltenen Versorgung für 50 bis 60 Prozent der Kinder ist also trotzdem immer noch gewaltig. Die Nachfrage nach Plätzen steigt kontinuierlich, der Druck auf die Kommunen ist entsprechend hoch. Unter diesem Druck steigt die Gefahr, dass Quantität vor Qualität geht.

Stichwort Schul-Infrastruktur

Auch in diesem Bereich ist die Position Nordrhein-Westfalens im Vergleich zu anderen Ländern schwierig. Aus dem Bildungsfinanzbericht des Statistischen Bundesamtes 2013 können die Ausgaben der Baumaßnahmen der Länder für ihre Schulen im Jahre 2011 entnommen werden. Danach haben beispielsweise die Gemeinden in Bayern im Jahr 2011 ca. 1,1 Milliarden Euro, die Gemeinden in Baden-Württemberg und in Hessen ca. 600 Millionen Euro und die Gemeinden in NRW nur 300 Millionen Euro für den Schulbau ausgeben können. Ohne massive künftige Unterstützung wird sich die Negativspirale bei der Schul-Infrastruktur in vielen Kommunen fortsetzen.

Was schwächt die Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit der Städte in NRW?

Wir beobachten bundesweit eine zunehmende Disparität zwischen wohlhabenderen und zunehmend von Problemen der eigenen Finanzkraft geprägten Städte.

Das ist die erste Schere.

In dieser Disparität armer und reicher Städte steckt eine zweite – oder genauer gesagt – eine doppelte Schere: Gerade in den finanzschwächeren Städten – die oft in strukturschwächeren Regionen liegen – sind die Aufwendungen für soziale Leistungen überdurchschnittlich hoch. Es ist geradezu zwingend und liegt auf der Hand, dass in diesen Städten die Investitionen zur Stärkung des Standorts unterdurchschnittlich niedrig sind. Auch der über Jahrzehnte aufgewachsene Investitionsstau trifft diese strukturschwächeren Städte überdurchschnittlich stark. Dies ist der Kontext, der die Bedingungen starker Infrastruktur und Daseinsvorsorge auf der einen Seite und eingeschränkter Leistungsfähigkeit auf der anderen Seite beschreibt. Dabei hat NRW selbst im Vergleich mit anderen schwächeren Ländern mit besonderen Problemen zu kämpfen. Das heißt, die Lage in Nordrhein-Westfalen ist besonders dramatisch:

Mit 766 Euro je Einwohner haben die nordrhein-westfälischen Kommunen mit Abstand die höchste Sozialausgabenbelastung im bundesweiten Vergleich der Flächenländer. Die Pro-Kopf-Belastung übersteigt den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer um 156 Euro. Spiegelbildlich zur überproportionalen Belastung mit sozialen Leistungen ist auch die Investitionstätigkeit nordrhein-westfälischer Kommunen weit unter das Referenzniveau gesunken: Tatsächlich rangiert NRW hier im Vergleich der Flächenländer inzwischen bundesweit auf dem letzten Platz.

Vergleicht man die kommunalen Investitionsausgaben in NRW mit den Ausgaben der Kommunen anderer westlicher Flächenländer wird deutlich, dass NRW weiter zurückgefallen ist. Bereits im Jahr 2001 konnten die nordrhein-westfälischen Kommunen lediglich 70 Prozent der durchschnittlichen Investitionen der westdeutschen Kommunen stemmen; im Jahr 2013 wurden sogar nur noch 54 Prozent des durchschnittlichen Investitionsniveaus der westdeutschen Flächenländer erreicht.

Die kommunalen Investitionsausgaben in den westdeutschen Flächenländern **ohne** NRW liegen bei rund 338 Euro je Einwohner und betragen damit mehr als das Doppelte der NRW-Ausgaben, die bei 154 Euro liegen. Die hochgerechnete Differenz zwischen NRW und den westdeutschen Flächenländern liegt dann bei fast 183 Euro je Einwohner oder hochgerechnet in der Summe bei 3,2 Milliarden Euro.

Dieser Mangel an Investitionen gefährdet die Erhaltung und notwendige Modernisierung von Straßen und Schienen, von Kindergärten und Schulen – mithin die Basisinfrastrukturen des kommunalen Leistungsangebotes. Die Auswirkungen werden nicht nur in der Stadtgesellschaft vor Ort, sondern langfristig auch im gesamten Land spürbar.

Es kommt zu sich selbst verstärkenden Entwicklungen aus steigenden Soziallasten, unzureichenden Standortqualitäten und wiederum weiter steigenden Soziallasten. Diese Spirale gilt es zu stoppen.

Was muss geschehen?

Die Überforderung der Städte in NRW vor allem bei sozialen Aufgaben muss gestoppt werden.

1. Bestehende Aufgaben, die die Städte nicht ohne weitere Verschuldung erfüllen können, bedürfen neuer Regelungen, die die Finanzierung auf Pump stoppen.
2. Weitere neue Überlastungen der Städte müssen verhindert werden. Es darf keine neuen Aufgaben für Städte aus bestehenden oder neuen Gesetzen ohne die Sicherstellung ihrer Finanzierung geben.
3. Das Land muss deshalb zu einer soliden Handhabung der Regelungen des Konnexitätsprinzips kommen. Eine transparente, frühzeitige und unter Einbeziehung der Kommunen erstellte Kostenfolgenabschätzung muss der Normalfall werden. Das Land muss die Evaluation des Konnexitätsausführungsgesetzes nochmals aufgreifen. Es liegen Vorschläge aus der Rechtsprechung und Wissenschaft genauso wie Erfahrungen aus den bisher geführten Konnexitätsverhandlungen vor, die berücksichtigt werden müssen.
4. Wir müssen neue Überlastungen genauso vermeiden wie leere Versprechungen. Politik muss sich an Ergebnissen und nicht an Versprechungen messen lassen.

Meine Damen und Herren,

diese und weitere Feststellungen und Forderungen haben wir in eine Mülheimer Erklärung einfließen lassen, die wir zum Ende unserer Veranstaltung verabschieden möchten.

Ich möchte aber noch einen weiteren, wichtigen Schritt und zwar auf der Bundesebene ansprechen, die umfangreiche Entlastung der Kommunen bei den Sozialausgaben. Das Thema ist aufgerufen und das Thema wird auch intensiv weiter verfolgt vom Städtetag. Es wäre schön, wenn wir doch noch erreichen könnten, dass man noch in 2014 mit Entlastungen der Kommunen beginnt. Wir werden uns auch weiter darum bemühen, aber ich glaube, die Aussichten dafür sind nicht allzu groß. Umso mehr ist es nötig, dass wir bereits in dieser Legislaturperiode zu einer spürbaren Entlastung bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen kommen und nicht erst ab dem Jahr 2018.

Wir müssen uns aber auch klar machen, dass mit einer solchen wiederholten und doch einzelnen Hilfsaktion durch den Bund die Probleme nicht zu lösen sind. Die kommunalen Sozialausgaben haben im Moment ein jährliches Wachstum von bis zu 2 ½ Milliarden Euro. Eine 5 Milliarden Euro umfassende Entlastung, wie sie vorgesehen ist, wäre, wenn es bei diesem Aufwuchs bliebe, nach zwei Jahren neutralisiert. Es zeigt sich das gleiche Problem, wie schon bei der Grundsicherung im Alter. Es sind Hilfen, die den Aufwuchs der Belastungen verlangsamen, diesen Aufwuchs aber nicht stoppen oder gar umkehren. Und deswegen brauchen wir eine neue Initiative gegenüber dem Bund und dem Land und auch den anderen Ländern, weil das in einer Zweier- oder Dreierbeziehung nicht geregelt werden kann, wie wir zukünftig mit diesen Befunden umgehen. Und es wäre unsere dringende Bitte an die Landesregierung, sich unnachgiebig dafür einzusetzen, dass die Kommunen bei der Föderalismuskommission drei, die bevorsteht, einen Platz und eine Stimme in den Verhandlungen haben. Oder am besten drei Plätze und drei Stimmen. Damit wir diese Kommission zu dem Forum machen können, wo wir die erforderlichen neuen Regelungen der Finanzbeziehung zwischen Bund, Ländern und Kommunen ansprechen können. Wenn das gelänge, dann wären wir einen Schritt weiter.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.