

Stadt Gevelsberg
Bürgermeister Claus Jacobi
Rathausplatz 1
58285 Gevelsberg

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1188

Alle Abgeordneten

Brandbrief der Städte und Gemeinden an den Ministerpräsidenten – Unsere Kommunen brauchen eine kommunalfreundliche Landesregierung

Antrag der SPD Fraktion, Drucksache 18/6383

Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 19. Januar 2024

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

für die Einladung zur Anhörung von Sachverständigen in der Sitzung des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 19. Januar 2024 möchte ich mich herzlich bedanken. Ebenso für die Möglichkeit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme. Für die Einordnung sowie die darüberhinausgehende Erläuterung stehe ich im Rahmen der Anhörung gerne zur Verfügung.

1. Ausgangssituation

Ausgangspunkt der Anhörung ist ein Schreiben von 355 Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern aus dem Städte- und Gemeindebund NRW an den Ministerpräsidenten des Landes, Hendrik Wüst. In diesem – in der öffentlichen Berichterstattung oft als „Brandbrief“ oder „Hilferuf“ bezeichneten – Schreiben verleihen die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister parteiübergreifend ihrer Sorge um die kommunale Haushaltslage sowie die Handlungsfähigkeit insgesamt Ausdruck. Diesem Brief hat sich im Nachgang der Vorstand des nordrhein-westfälischen Städtetages vollumfänglich angeschlossen. Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die dort aufgestellten Forderungen die Haltung nahezu aller 396 Kommunen in Nordrhein-Westfalen wiedergeben.

Die Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung erkennen die Unterzeichner in der übergreifenden Überbelastung der Städte und Gemeinden, bedingt durch die Inflation, die Unterbringung und Versorgung von geflüchteten Menschen, der steigenden Umlagenbelastung gegenüber Kreisen und Landschaftsverbänden, einer unzureichenden kommunale Finanzausstattung, steigenden Zinsen sowie weiteren Faktoren.

In ihrer Stellungnahme zum Wachstumschancengesetz macht die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände deutlich, dass sie für das Jahr 2023 mit einem Defizit von 6,4 Milliarden Euro in den kommunalen Kassen rechnet. Für die Jahre 2024 und 2025 rechnet sie mit bis zu 10 Milliarden Euro.

Eine Blitzumfrage des Städte- und Gemeindebundes NRW hat ergeben, dass rund 40 % der Kommunen damit rechnen, ihre Haushalte nicht mehr ausgleichen zu können und in ein Haushaltssicherungskonzept abrutschen.

Im Kontext dieser dramatischen Finanzprognosen hatte die Landesregierung zunächst in Aussicht gestellt, umfassende bilanzielle Erleichterungen für die Kommunen bei der Aufstellung ihrer kommunalen Haushalte einzuführen, um eine weitreichende Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten im Lande vermeiden zu können. Insbesondere die Kommunalministerin hatte sich für diese Idee stark gemacht, nachdem kurz vor der Sommerpause des Landtages zur völligen Überraschung der kommunalen Familie bekannt wurde, dass die Isolierungsmöglichkeiten nach NKF-CUIG ersatzlos entfallen sollten. In dieser verfahrenen Situation schien die im Referentenentwurf fixierte Absicht, die 5% Regelung aus der Vorschrift zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes zu streichen, als das letzte verbliebene Rettungsmittel, um eine irgendwie geartete kommunale Handlungsfähigkeit der Kommunen in der aktuellen Multikrisenlage für die nächsten Jahre überhaupt noch gewährleisten zu können. Dass nun aber selbst dieses letzte verbliebene Instrumentarium zur Erhaltung kommunaler Handlungsfähigkeit ohne erkennbare Kommunikation mit dem kreisangehörigen Raum auch wieder fallen gelassen wurde, hat bei dem allergrößten Teil der kreisangehörigen Kommunen blankes Entsetzen ausgelöst. Die zwangsläufige Folge solchen Handelns wird es sein, dass die betroffenen Kommunen massiv an der Realsteuerschraube drehen werden, insbesondere im Bereich der sozial höchst sensiblen Grundsteuer B, was zu der Vermutung Anlass gibt, dass man seitens der Landesregierung den ungeliebten schwarzen Peter einer flächendeckenden Steueranhebung lieber durch die Kommunen vornehmen lassen möchte, statt sich selbst mit dieser ungeliebten Frage auseinandersetzen zu müssen, getreu dem Motto „Den Letzten beißen die Hunde“.

2. Situation einer mittleren kreisangehörigen Stadt

Anhand der Situation der Stadt Gevelsberg möchte ich Ihnen im Folgenden noch einmal deutlich machen, wie sehr wir als Kommune unter Druck stehen und kaum noch in der Lage sind, die vielfältigen Belastungen aufzufangen bzw. abzufedern.

In Gevelsberg leben zum 1. Januar 2024 rund 32.800 Menschen. Als mittlere kreisangehörige Stadt werden wir über die Umlage an der Finanzierung des Ennepe-Ruhr-Kreises unmittelbar beteiligt. Allein hier beträgt die Steigerung von 2023 auf 2024 1,16 Millionen Euro und von 2024 auf 2025 wird sie gar 2,5 Millionen Euro betragen. Für das Jahr 2025 kalkulieren wir mit einer Kreisumlage in einer Größenordnung von 26,6 Millionen Euro – über 21 % unseres gesamten Haushaltsvolumens.

Ertrags- und Einnahmesituation

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben nur wenige Möglichkeiten, Einnahmen aus eigenen Steuerquellen zu generieren. Die wichtigsten Steuerquellen sind die Grund- und die Gewerbesteuer. Hundesteuer, Vergnügungssteuer sowie weitere Arten kommunaler Aufwandssteuern spielen demgegenüber eine weitaus geringere Rolle.

Der Blick auf die Einnahmeentwicklung bei der Gewerbesteuer bereitet wahrscheinlich nicht nur in Gevelsberg Sorgen. Immerhin ist bisher das von der Bundesregierung geplante

Wachstumschancengesetz noch nicht verabschiedet worden. Allein dieses Gesetz hätte nach Schätzungen bundesweit Einbußen in einer Größenordnung von 9 Milliarden Euro für die kommunale Familie bis zum Jahr 2028 bedeutet. Da auch die Länder Teile des Gesetzes kritisieren, ist ein Vermittlungsverfahren eingeleitet worden. Ein Termin steht allerdings noch nicht fest. Trotzdem gibt das noch keinen Anlass zur Entwarnung.

Die wirtschaftliche Entwicklung, die sicher bedingt durch Ukrainekrieg und Corona-Pandemie in den zurückliegenden Jahren keine besonders rosige war, gibt ebenfalls wenig Anlass zu Optimismus. Auch in diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Inflation, hohe Energiepreise und Zinssteigerungen auch an Unternehmen und Betrieben nicht spurlos vorüberziehen. Das wiederum lässt die Einnahmen bei Städten und Gemeinden massiv einbrechen. Die kommunalen Spitzenverbände warnen in diesem Zusammenhang eindringlich davor, dass unter diesen Rahmenbedingungen die dringend notwendigen Investitionen in Klimaschutz, ÖPNV, Digitalisierung oder den Ganztagsausbau der Schulen nicht zu stemmen sind.

Allerdings hilft es einer Kommune wie Gevelsberg nicht, wenn die Gewerbesteuer deutlich angehoben würde. Einerseits darf es nicht zu einem Steuerdumping innerhalb der kommunalen Familie kommen, so wie es einige wenige Kommunen leider immer wieder versuchen bzw. aktiv tun, andererseits würde eine Erhöhung, die in Gevelsberg für einen spürbaren Finanzeffekt mindestens 300 Punkte ausmachen müsste, bei dem örtlichen Wirtschaftsbesatz eher zu abwürgenden Effekten führen, da vor allem kleine und mittelständische Unternehmen hiervon sehr stark betroffen würden.

Darüber hinaus sind sämtliche Ertragssteigerungen durch die Ausweitung von Gewerbegebieten in der Vergangenheit bereits realisiert worden. Das Potenzial weiterer Flächenausweisungen ist auch unter Berücksichtigung der potenziellen Flächenversiegelung (Starkregenereignisse, u. ä.), der topografischen Gegebenheiten und der ohnehin engen Bebauung für Gevelsberg weitgehend erschöpft.

Die Entwicklung der Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer bietet ebenfalls keine Aussicht auf Entlastung. Einerseits hat die Steuergesetzgebung des Bundes zu einer deutlichen Reduzierung im zurückliegenden Jahr geführt – und das, obwohl die Beschäftigungszahl in 2023 gegenüber dem Vorjahr angestiegen ist und es inflationsbedingt zu deutlich höheren Tarifabschlüssen gekommen ist.

Bei der Umsatzsteuer ist ebenfalls keine deutliche Entlastung zu erwarten, eher kann sich in absehbarer Zukunft eine Konsumzurückhaltung angesichts der verschiedenen Krisensituationen negativ bemerkbar machen.

Im Bereich der Grundsteuer existiert bei Fachleuten die Sorge, dass eine aufkommensneutrale Umsetzung der Grundsteuerreform nicht möglich sein wird. Daher ist aktuell auch diese bislang einzig steuerbare kommunale Einnahmequelle mit Unsicherheiten verbunden. Hinzu tritt ein faktisches Neuverschuldungsverbot nach den aktuell diskutierten Änderungsplänen der Landesregierung bei den Kommunal финанzen (§ 89 Abs. 4 GO NRW). Danach würde die Rückführung von Liquiditätskrediten nach spätestens 36 Monaten erfolgen müssen und so zwingend zu einer Grundsteuererhöhung in den Kommunen führen, sofern der Liquiditätsbedarf nicht durch einen erneuten Liquiditätskredit gedeckt werden kann.

Ein solcher Automatismus würde zu ständigen Grundsteuererhöhungen führen und wäre mit Blick auf die Rücksichtnahmepflicht auf die Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen des § 77 Abs. 3 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen auch nicht darzustellen.

Auch darüber hinaus drohen Einnahmever schlechterungen. So dürfte die durch die Rückführung der Kreditierungen in der Gemeindefinanzierung in den Jahren 2021 und 2022 in der Folge der Coronapandemie dazu führen, dass die Verbundmasse deutlich kleiner wird. Auch hier trifft die Belastung vor allem die Städte und Gemeinden.

Vor dem Hintergrund dieser insgesamt katastrophalen und besorgniserregenden Finanzaussichten hatte die kommunale Familie übrigens lange Zeit darauf vertraut, dass im Rahmen der verfassungsmäßigen Verpflichtung des Landes zur auskömmlichen Finanzausstattung der Kommunen in irgendeiner Weise auch „frisches Geld“ landesseitig bereitgestellt würde. Doch wie man mittlerweile enttäuscht feststellen musste, besteht selbst nach dem in der Geschichte des Landes Nordrhein-Westfalen bislang einmaligen Hilferuf nahezu aller Bürgermeisterinnen und Bürgermeister des kreisangehörigen Raumes weiterhin seitens des Ministerpräsidenten und seiner Landesregierung keine erkennbare Absicht, zusätzliche Liquidität des Landes bereitzustellen.

Aufwands- und Ausgabensituation

Die jüngere Vergangenheit hat nicht nur die Welt und alle staatlichen Ebenen in Deutschland unter erheblichen Druck gesetzt, sondern vor allem die Kommunen. Denn die daraus erwachsenen Aufgaben – seien es die Folgen der Corona-Pandemie oder die Folgen des Ukrainekrieges – müssen irgendwo erledigt werden. Das geschieht tagtäglich in unseren Städten und Gemeinden. Mitarbeiter in den Verwaltungen und die Entscheidungsträger in den Räten haben in den zurückliegenden Jahren Großes geleistet.

Kommen jedoch immer neue Herausforderungen hinzu, dann können irgendwann auch die stärksten Schultern nicht mehr tragen. Dieses Bild verstärkt sich mit Blick auf die Aufwands- und Ausgabensituation – auch der Stadt Gevelsberg.

Aktuell setzt die Unterbringung und Versorgung von geflüchteten Menschen die Stadt Gevelsberg, ihre Kapazitäten und nicht zuletzt die Stadtgesellschaft unter erheblichen Druck. Wohnraum und Unterbringungsmöglichkeiten sind nicht mehr vorhanden. Da in diesem Zusammenhang auch sämtliche personelle, finanzielle und sächliche Ressourcen beansprucht werden, bleiben wichtige andere Aufgaben liegen oder können nicht mit der erforderlichen Geschwindigkeit bearbeitet werden. Das führt letztlich dazu, dass die grundsätzlich vorhandene Solidarität mit Menschen in Notlagen, durch die sich auch die Gevelsberger Stadtgesellschaft stets ausgezeichnet hat, mehr und mehr schwindet.

Zur Wirklichkeit der kommunalen Krisensituation gehört übrigens auch die Erkenntnis, dass es mit einem derart ungesteuerten und ungeordneten Zuwanderungsgeschehen, wie wir es in den letzten Jahren erlebt haben, in den Kommunen nicht weitergehen kann. So müssen die Zahlen der zu uns kommenden Migrantinnen und Migranten zumindest für die nächsten Jahre deutlich abgesenkt werden, damit zunächst eine wirkliche und nachhaltige Integration der schon bei uns lebenden Menschen realisiert werden kann, bevor wir als Kommunen vor immer weitere ungelöste Herausforderungen und Belastungen gestellt werden. Auch muss unsere längst zum Einwanderungsland gewordene Gesellschaft

schleunigst Regularien schaffen, die bereits zugewanderten Menschen Teilhabe am Arbeits- und Erwerbsleben ermöglicht und abverlangt, um unsere Sozialsysteme zu entlasten, gleichzeitig aber auch Akzeptanz für weitere Zuwanderung zu schaffen.

Insgesamt bleibt festzuhalten: Die landesseitig bislang konsequent verweigerte Bereitstellung zusätzlicher Liquidität (vom Gewerbesteuerausgleich in 2020 einmal abgesehen), der überraschende Entfall des Isolierungsmöglichkeiten nach NKF-CUIG, die lediglich kreditierte GFG-Aufstockung, die lückenhafte Finanzierung der Migrationskosten insgesamt, hohe und immer weiter steigende Kosten der Unterbringung (u.a. Energiekosten, Kosten für Vorhaltung und Sicherheitsdienste) – das alles ist keine Haushaltspolitik, die die Kommunen bei ihrer Aufgabenerfüllung unterstützt. Allein die Kosten für die Versorgung und Unterbringung von geflüchteten Menschen betragen in Gevelsberg 2,3 Millionen Euro pro Jahr. Das verkraftet der Haushalt einer Stadt unserer Größenordnung nicht.

Hinzu kommen weitere Ausgabensteigerungen. Nicht zuletzt inflationsbedingt steigen die Bau- und Unterhaltungskosten, die Energiekosten, die Personalkosten (hoher Tarifabschluss) oder die Pensionsrückstellungen (analog zur Besoldungserhöhung bei den Beamten).

Mit Blick auf die Kreisumlage besteht dieselbe Problematik. Die Aufgaben- und Ausgabensteigerungen auf der Kreisebene werden nahezu zu 100 % über die Umlage durch die kreisangehörigen Gemeinden finanziert. Und auch hier: Der immense Investitionsstau auf Kreisebene führt zu stark ansteigenden Zinsbelastungen bzw. Instandsetzungsaufwendungen. Das in dieser Weise praktizierte Umlageverfahren bietet für die Kreis- bzw. Landschaftsverbandsebene keinerlei Anreize, zu einer Überprüfung der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung zu gelangen.

Ebenso führt die mangelnde Refinanzierung von übertragenen Aufgaben, wie zum Beispiel beim Wohngeld, der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen (KiBiz), Asylbewerberleistungen, Aufwand für unbegleitete minderjährige Geflüchtete oder die schulische Integration von geflüchteten Menschen dazu, dass die Ausgabeverpflichtungen immens steigen ohne einen äquivalenten Finanzierungsbeitrag.

Zudem werden die vor uns liegenden Jahre noch weitere große Herausforderungen bereithalten: Der Ganztagsanspruch ab 2026, Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen, die kommunale Wärmeplanung, Auflösung der Sanierungsstaus in vielen Bereichen und man könnte diese Liste noch beliebig lang fortführen.

Der Blick zurück, die heutige Situation und auch die künftigen Perspektiven machen deutlich, dass es bereits fünf nach zwölf ist – soll heißen: aktuell ist die kommunale Handlungsfähigkeit mehr als gefährdet. Für uns in Gevelsberg bedeutet das, im ersten Schritt nach 18 Jahren ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen zu müssen. Das hat zur Folge, dass wir nicht so investieren können, wie es eigentlich notwendig wäre. Der Druck und die knappen Ressourcen werden dazu führen, dass es zu Problemen bei der Personalgewinnung und damit langfristig zu einem Leistungs- und Niveauverlust in der Aufgabenerfüllung kommt. Zusammengefasst formuliert: Wir befinden uns aktuell nicht nur in einer finanziellen, sondern in einer strukturellen Vergeblichkeitsfalle.

3. Fazit und Einschätzung

Funktionierende Stadtgesellschaften sind das Fundament der Demokratie vor Ort. Wenn die Menschen in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld das Gefühl bekommen, dass grundlegende Dinge, wie Kitas, Schulen, Straßen, Sport- und Kultureinrichtungen nicht in Ordnung sind, dann bröckelt das Vertrauen in die jeweilige Stadt oder Gemeinde vor Ort, in Staatlichkeit insgesamt und damit auch in die Demokratie. Wenn für diese Aufgaben nicht Mittel in notwendiger Höhe zur Verfügung stehen, dann sind Kommunen nicht mehr handlungsfähig, die grundgesetzliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung läuft leer und der Verfassungsauftrag, gleichwertige Lebensverhältnisse sicherzustellen, kann nicht realisiert werden. Aus diesem Grund braucht es aktuell einen großen Wurf. Es braucht mehr als Kosmetik für die kommunalen Haushalte.

Vor diesem Hintergrund sind die Forderungen in dem der Anhörung zugrunde liegenden Antrag berechtigt. Denn ihre Umsetzung würde eine konkrete finanzielle Entlastung für Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen bedeuten.

Der Anteil der Gemeinden und Gemeindeverbände am Landesanteil an der Einkommenssteuer, der Körperschaftssteuer sowie der Umsatzsteuer sowie an vier Siebteln der Landeseinnahmen aus der Grunderwerbssteuer (Verbundsatz) muss auf mindestens 28 % angehoben werden. Dies fordert auch der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen gemäß Beschlusslage seines Präsidiums. Ein Punkt Erhöhung dürfte ca. 600 Millionen Euro pro Jahr für die kommunale Familie ausmachen, eine Erhöhung auf 28 % gar 3 Milliarden Euro mehr für die kommunalen Kassen pro Jahr bedeuten. Würde eine solche Erhöhung die prekäre Finanzsituation sowie die Rückstände bei Investitionen auch nicht komplett in Wohlgefallen auflösen, so wäre dies allerdings ein deutliches Signal für die Städte, Gemeinden und Kreise und nicht zuletzt für rund 18 Millionen Menschen in diesem Land.

Das Jahr 2023 wird als verlorenes Jahr zur Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik in Nordrhein-Westfalen in die Geschichtsbücher eingehen. Die Landesregierung hat in einem ersten Anlauf versucht, statt eines eigenen Finanzierungsbeitrages des Landes die finanzielle Beteiligung über den Vorwegabzug im Gemeindefinanzierungsgesetz und damit vollständig zulasten der kommunalen Familie darzustellen. Nachdem auch Fachleute diese Pläne deutlich kritisiert haben, hat die Landesregierung hiervon Abstand genommen. Insbesondere vor dem Hintergrund der dargestellten Herausforderungen und nunmehr wieder deutlich steigender Zinsen ist jedoch eine Regelung dieser Problematik für Nordrhein-Westfalen notwendiger denn je. Bisher ist Nordrhein-Westfalen das einzige (Flächen-) Bundesland, das noch keine Regelung getroffen hat. Insofern hat der Bund leichtes Spiel, wenn er mit Verweis auf fehlende konkrete Pläne, die eigene finanzielle Beteiligung an einer Lösung der Altschuldenproblematik nur mit gebremstem Tempo verfolgt.

Deshalb muss das Jahr 2024 dringend dafür genutzt werden, in Nordrhein-Westfalen ein tragfähiges Konzept zu erarbeiten. Die kommunale Familie und die kommunalen Spitzenverbände stehen bereit. Ebenso ist zu begrüßen, wenn gemeinsam mit anderen Bundesländern und parteiübergreifend auf den Bund zugegangen wird, um dort den Boden für eine rasche Umsetzung zu bereiten.

Abschließend erlaube ich mir noch eine wichtige Anregung: Ähnlich wie die Antragsteller sehe ich eine Evaluierung der Landesförderprogramme als dringend notwendig an. In aller Regel sollten komplizierte Landesförderprogramme abgeschafft werden und zwar zugunsten von „frischem Geld“, das von den Kommunen in eigener Verantwortung je nach ihrer individuellen Bedürfnis- und Problemlage verausgabt werden kann.

In diesem Sinne hoffe ich auf die weitere Diskussion und die Bereitschaft aller staatlicher Ebenen in diesem Land, Verantwortung in der Weise zu übernehmen, dass Zusammenhalt und Lebensqualität in unseren Stadtgesellschaften gewahrt werden und gemeinsame Erfolge bei den Menschen ankommen.

Mit freundlichen Grüßen



Claus Jacobi
Bürgermeister