

07.09.2010

Antrag

der Fraktion der FDP

Wiederaufbau der Kommunalfinanzen nach der Finanzkrise – Anreizsysteme statt Freifahrtscheine

I. Der Landtag stellt fest:

Die finanzielle Lage vieler Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen ist erheblich angespannt. Insbesondere in Folge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise häufen sich Meldungen über hochverschuldete Kommunen, die ihre Pflichtaufgaben zur Daseinsvorsorge nicht mehr ohne Inanspruchnahme immer neuer Kredite zu Lasten nachfolgender Generationen erbringen können. Die bisherige schwarz-gelbe Landesregierung hat dieses Problem früh erkannt und sich im Rahmen ihrer Regierungsverantwortung mit Erfolg dafür eingesetzt, die krisenbedingten Einnahmeausfälle der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen bestmöglich abzufedern. Vor diesem Hintergrund haben die Kommunen beispielsweise für die Jahre 2009 und 2010 über das Gemeindefinanzierungsgesetz mit 7,9 bzw. 7,6 Mrd. Euro die beiden höchsten Zuweisungen erhalten, die jemals seit Bestehen des Steuerverbundes ausgeschüttet wurden. Darüber hinaus wurden ihnen unter schwarz-gelber Regierungsverantwortung im Rahmen des Konjunkturpakets II schnell und unbürokratisch rund 84 Prozent des Gesamtfördervolumens zur Verfügung gestellt (bundesweit höchste Weiterleitungsquote). Hierdurch erhielten sie für die Jahre 2009 und 2010 rund 2,4 Milliarden Euro an zusätzlichen Mitteln für Investitionen in Bildung und Infrastruktur. Außerdem hat das Land mit dem Haushaltsgesetz 2010 verbesserte Möglichkeiten geschaffen, die Teilhabe finanziell angeschlagener Kommunen an wichtigen Förderprogrammen zu gewährleisten. Nicht zuletzt wurden den Städten und Gemeinden insgesamt 901 Mio. Euro für zu viel geleistete Einheitslasten zurückgezahlt.

Obwohl den kommunalen Gebietskörperschaften mit diesen und weiteren Maßnahmen der schwarz-gelben Landesregierung erheblich geholfen wurde, war es selbstverständlich nicht möglich, die Folgen der historisch einmaligen Krise vollumfänglich zu kompensieren. Zwar wird sich die Haushaltslage der meisten Gemeinden und Gemeindeverbände im Zuge des konjunkturellen Aufschwungs wieder stabilisieren. Es verbleiben allerdings einzelne Kommunen, deren Verschuldungsgrad dermaßen hoch ist, dass eine Konsolidierung aus eigener Kraft unsicher scheint. Vor diesem Hintergrund wird von verschiedenen Seiten gefordert, die Handlungsfähigkeit besonders notleidender Städte, Gemeinden und Kreise mit Hilfe von Landesmitteln abzusichern und durch Teilentschuldung einen Neustart zu ermöglichen. Eine Unterstützung einzelner Gebietskörperschaften würde jedoch die verfügbaren Mittel für die kommunale Familie insgesamt verringern und somit zu einer Ungleichbehandlung führen.

Datum des Originals: 07.09.2010/Ausgegeben: 07.09.2010

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Darüber hinaus kann nicht ausgeschlossen werden, dass auf diese Weise auch Kommunen, die selbstverschuldet in die Krise gerieten, auf Kosten derjenigen saniert werden, die sich in der Vergangenheit mit Erfolg um eine solide Haushaltspolitik bemüht haben. Ebenfalls zu berücksichtigen sind Erfahrungen aus der Vergangenheit, die gezeigt haben, dass landesseitige Entlastungen keine nachhaltige Wirkung zeigen, wenn sie nicht mit grundsätzlichen strukturellen Veränderungen im kommunalen Ausgabeverhalten einhergehen.

Hilfestellungen für notleidende Kommunen seitens des Landes dürfen daher keinesfalls frei von Bedingungen erfolgen und müssen gewährleisten, dass bereit gestellte Mittel tatsächlich zur nachhaltigen Konsolidierung verwendet werden. Da die Eingriffsbefugnisse des Landes aufgrund der kommunalen Selbstverwaltungshoheit in diesem Zusammenhang sehr begrenzt sind, können strukturelle Veränderungen auf örtlicher Ebene jedoch weder angeordnet, noch erzwungen werden. Daher bedarf es der freiwilligen Zusammenarbeit zwischen hilfeschuchenden Gebietskörperschaften und den für sie zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden. Als Grundlage hierfür eignet sich eine vertragsähnliche Vereinbarung über ein zeitlich befristetes Sanierungsprojekt, für dessen Umsetzung die Landesregierung finanzielle Mittel bereit stellt.

Als Informationsbasis für ein solches Projekt dient die Erfassung sämtlicher kommunaler Besitzstände und Verbindlichkeiten sowie eine umfassende Analyse aller angebotenen Leistungen. Den Auftrag für diese "Gemeindeprüfung" erhält eine qualifizierte externe Einrichtung, die von Seiten des Landes für ihre Dienste entlohnt wird (z.B. die Gemeindeprüfungsanstalt NRW). Die Ergebnisse der Prüfung werden in einem detaillierten Bericht zusammengefasst, der neben einer objektiven Darstellung der Sachlage bereits Vorschläge für Einsparungen und strukturelle Veränderungen enthält.

Parallel hierzu wird auf lokaler Ebene per Ratsbeschluss ein sogenanntes "Kompetenzteam" gegründet. Mitglieder dieses Kompetenzteams sind - neben der politischen Spitze und der Verwaltungsspitze der hilfeschuchenden Kommune - ein unabhängiger Projektmanager, ein Vertreter der Kommunalaufsicht, die an der Gemeindeprüfung beteiligten Gutachter sowie externe Berater als unabhängige Fachspezialisten für die einzelnen kommunalen Handlungsfelder. Diese Kombination aus internem und externem Sachverstand gewährleistet, dass das Projekt weder durch "Betriebsblindheit" noch durch "Betriebsferne" konterkariert wird.

Auf der Grundlage des Prüfberichtes und der vorliegenden Handlungsempfehlungen entwickelt das Kompetenzteam unter Leitung des Projektmanagers und mit breiter Beteiligung der Politik, der Verwaltung, der lokalen Wirtschaft, der örtlichen Vereine sowie der Bürgerinnen und Bürger einen "Masterplan: Schwarze Null" als perspektivisches Instrument zur langfristigen Entschuldung. Dies kann auf ähnliche Weise erfolgen, wie bei den Masterplänen zur Ortskernsanierung oder zur Ortsumgehung, die in der Vergangenheit vielerorts zu substantiellen Verbesserungen der Lebensverhältnisse geführt haben. Inhaltlich werden in diesem Masterplan alle relevanten Bereiche aufgeführt, die es zwecks Entschuldung zu verändern gilt. Darüber hinaus werden grobe Zielsetzungen formuliert (z.B. das Grobziel "Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit"). Der fertige Masterplan wird dem Rat nach Abschluss der Arbeiten zur Abstimmung vorgelegt und somit demokratisch legitimiert.

Die festgelegten Grobziele müssen in konkrete Unterziele aufgeteilt werden, die mittels definierter Maßnahmen als "Meilensteine" erreicht werden können. Ein Meilenstein auf dem Weg zum Grobziel "Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit" könnte beispielsweise der Aufbau einer gemeindeübergreifenden Feuerwehrleistungseinheit sein. Zur Initiierung, Durchführung und Evaluierung der einzelnen Maßnahmen wird ein professionelles Projektmanagement unter Leitung des Projektmanagers aus dem Kompetenzteam eingerichtet.

Jeder einzelne erreichte Meilenstein stellt einen Teilerfolg der Kommune auf ihrem Konsolidierungskurs dar, mit dem sie sich aus eigener Kraft heraus ein Stück Handlungsfreiheit wiederbeschafft. Als Anreiz, den geschilderten Weg konsequent zu verfolgen und als Grundlage für weitere Strukturverbesserungen wird jeder vereinbarte und erreichte Meilenstein seitens der Landesregierung durch einen vorher festgelegten Finanzausschuss honoriert. Mit Hilfe dieser Zahlungen kann die Kommune sukzessive ihre Schulden abtragen und durch die damit verbundene Minderung ihrer Zins- und Tilgungslasten den eigenen Handlungsspielraum erweitern. Auf diese Weise werden landesseitige Hilfestellungen an konkrete Konsolidierungserfolge gebunden. Hierdurch sichert sich das Land nicht nur eine "Gegenleistung" für die eingebrachten Finanzhilfen, sondern erhöht auch die Wahrscheinlichkeit, dass der einmal begonnene Prozess in Gang bleibt. Nach Abschluss des Projektes sollte die teilnehmende Kommune nicht nur einen Großteil ihrer Schulden abgebaut haben, sondern gleichzeitig auch über solide Grundstrukturen für die zukünftige Haushaltsführung verfügen.

Die Tragfähigkeit der beschriebenen Vorgehensweise wird in Modellprojekten getestet, für die sich besonders verschuldete Kommunen verschiedener Größenklassen bewerben können. Die Modellprojekte werden nach ihrem Abschluss intensiv evaluiert, um das Förderkonzept vor seiner Umsetzung "in der Breite" nachjustieren zu können. Darüber hinaus wird eine umfassende Dokumentation einschließlich der Aufführung von "Best-Practice-Beispielen" angefertigt, um auch weniger verschuldeten Gebietskörperschaften Ideen und Orientierungshilfen für Strukturveränderungen und Konsolidierungsmaßnahmen zu geben. Auf diese Weise profitieren alle Kommunen von den Projekten. Die Grundzüge des beschriebenen Konzeptes sind in der nachfolgenden Abbildung noch einmal graphisch zusammengefasst.

II. Der Landtag beschließt:

1. Die Landesregierung stellt Mittel aus dem Landeshaushalt für die Einleitung und Begleitung von Entschuldungsprozessen in Kommunen in schwerwiegenden finanziellen Problemlagen bereit.
2. Die Landesregierung entwickelt ein Konzept zur freiwilligen Kooperation zwischen Kommunen in prekären Finanzlagen und den für sie zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden in Anlehnung an den unter I. beschriebenen Vorschlag.
3. Die bereit gestellten Landesmittel werden innerhalb von Kooperationsprojekten zweckgebunden für die Einrichtung eines professionellen Projektmanagements, Analysen und Evaluationen, Investitionen in strukturelle Veränderungen sowie die Honorierung erreichter Meilensteine in Anlehnung an den unter I. beschriebenen Vorschlag zur Verfügung gestellt.
4. Die Praxistauglichkeit des Konzeptes wird in Modellprojekten mit besonders verschuldeten Kommunen unterschiedlicher Größenklassen getestet und evaluiert. Nach anschließenden Modifikationen erfolgt eine allgemeine Umsetzung.

Dr. Gerhard Papke
Ralf Witzel
Horst Engel
Kai Abruszat

und Fraktion