

Aktuelles aus der Verbandsarbeit

Rede auf den Sitzungen der Arbeitsgemeinschaften des StGB NRW im Frühjahr 2013

von Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes NRW,
Düsseldorf

Es gilt das gesprochene Wort!

(www.kommunen-in-nrw.de)

Anrede,

ich möchte mit Ihnen heute gemeinsam vier Themen besprechen:

Natürlich steht im Mittelpunkt das Thema „**Finanzen**“.

1. Am 20. März hat der Landtag das GFG 2013 und den Landeshaushalt 2013 beschlossen.
2. Das Statistische Bundesamt hat am 22. März Zahlen zu den Kommunal финанzen 2012 vorgelegt.
3. Und der dritte Grund, warum das Thema Finanzen wieder einmal einen Schwerpunkt bildet, ist die Vorlage des FiFo-Gutachtens. Es ist ein Gutachten, welches das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut der Uni Köln im Auftrag des Innenministeriums zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs erstellt hat.
4. Last but not least muss demnächst über die Finanzierung der 2. Stufe des Stärkungspakts entschieden werden.

Sie sehen, es sind gewichtige Gründe, warum wir uns in den nächsten Monaten um das Thema „Finanzen“ kümmern müssen.

Dicht dahinter folgt ein weiteres wichtiges Thema.

Wichtig,

- weil finanzträchtig,
- weil emotional,
- weil moralisch aber auch
- weil bildungspolitisch hoch interessant: „Inklusion“.

Auch dieses Thema war neben Finanzen ein weiteres Schwerpunktthema des Hauptausschusses. Wir haben mit der Schulministerin darüber intensiv und kontrovers diskutiert.

Im Anschluss daran kommt ein Thema, das so langsam aus dem Fokus auch der medialen Öffentlichkeit rückt: **U3** und der **Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz**.

Aber fangen wir an mit dem Finanzthema.

Ja, es ist richtig: Nach den Zahlen des Statistischen Bundesamtes haben alle Kommunen in Deutschland 2012 zum ersten Mal nach der Finanzkrise 2008 wieder einen positiven Finanzierungssaldo von 906 Millionen Euro erreicht. Nach dem Vorjahresergebnis, in dem noch ein negativer Finanzierungssaldo von knapp minus 2,9 Milliarden Euro aufgelaufen war, sicherlich ein großer Fortschritt. Es ist das Ergebnis harter Sparanstrengungen unserer Kommunen.

Problematisch ist aber, dass sich die Schere zwischen wohlhabenden und armen Kommunen immer weiter öffnet. So ha-

ben die Kommunen in den Ländern Baden-Württemberg und Bayern wiederum - wie in den letzten Jahrzehnten auch - einen Überschuss von 2 bzw. 1 Milliarde Euro erwirtschaftet.

Aber in den meisten anderen alten Bundesländern geht es den Kommunen schlecht. Sie schreiben immer noch negative Zahlen,

- wie Hessen mit minus 2 Milliarden,
- Rheinland-Pfalz mit minus 330 Millionen,
- Saarland mit minus 280 Millionen und auch
- Nordrhein-Westfalen mit minus 162 Millionen Euro.

Ich habe es im Hauptausschuss auch dem Minister vorgetragen:

wenn Sie von Karlsruhe nach Schwerin eine Linie ziehen, können Sie feststellen, alle Ostländer und Bayern/Baden-Württemberg schreiben positive Zahlen, der Rest der Republik schreibt negative Zahlen.

Wir sind also bei Leibe nicht allein mit unserer Finanzkrise sondern in guter Gesellschaft.

Nun sagt der Innenminister:

- Wir haben tolle Erfolge erzielt, zum ersten Mal (3. Quartal 2012) den Aufwuchs der Kassenkredite bei 24 Milliarden Euro gestoppt,

- wir haben den Finanzierungssaldo in 2012 um rd. 2,1 Milliarden Euro auf nunmehr minus 160 Millionen Euro verbessert.

Das ist richtig, das ist eine gute Entwicklung die wir natürlich begrüßen.

Aber, und jetzt kommt das wirklich große ABER: Diese Entwicklung beruht vor allem auf Verbesserungen auf der Einnahmeseite,

- d.h. der Gewerbesteuer,
- Grundsteuer A und B und
- dem Anteil an der Einkommensteuer und Umsatzsteuer.

Insgesamt sind die Steuereinnahmen in 2012 gegenüber 2011 um 0,9 Milliarden Euro gestiegen.

- Natürlich spielt auch die Verbesserung im GFG von insgesamt 0,5 Milliarden Euro eine Rolle.
- Ebenso spielt eine Rolle die Erhöhung der Bundesbeteiligung an der Grundsicherung von 16 auf 45 % in Höhe von 0,33 Milliarden Euro und
- natürlich auch die Stärkungspaktmittel in Höhe von 350 Millionen Euro pro Jahr.

Aber wenn man die Zahlen genauer untersucht, kann man eines feststellen: Es sind vor allem konjunkturell bedingte, d.h. temporäre steuerliche Mehreinnahmen, die zu diesem Ergebnis führen. Aber die Konjunktur, das wissen Sie auch, läuft mal gut mal schlecht, entsprechend laufen auch die Steuereinnahmen mal gut, mal schlecht.

Und wenn sich Forscher in den letzten Jahren mal des Öfteren geirrt haben, dann sind es die Konjunkturforscher und diejenigen Menschen, die die Steuereinnahmen der öffentlichen Hand prognostizieren.

Damit gilt unsere These nach wie vor: Eine strukturelle Finanzkrise mit einem strukturellen Fehlbedarf von knapp 3 Milliarden Euro pro Jahr kann man nur mit strukturellen, d.h. dauerhaften Entlastungen auf der Ausgabenseite lösen.

Da ist die Übernahme der Grundsicherung durch den Bund nur ein erster Schritt. Alle wissen: Ohne weitere Hilfen des Bundes bei der Behindertenhilfe haben wir keine Chance, diese strukturelle Krise zu überwinden.

Letzter Punkt zum Thema **Bundesstatistik**:

Erschreckend ist, dass die Entwicklung bei der Gewerbesteuer in fast allen anderen Ländern wesentlich besser gelaufen ist als bei uns. Vor allem auch in Niedersachsen und in

Rheinland-Pfalz mit über 14 % Zuwachs. Wir haben in NRW lediglich ein Plus bei der Gewerbesteuer netto von 1,4 % = 120 Millionen Euro.

Das ist das Ergebnis eines „Trading-Down-Effektes“, den unser Präsident auf dem Hauptausschuss in Soest vor kurzem treffend beschrieben hat. Unsere Kommunen werden für Unternehmen immer unattraktiver. Denn mit Streichen, Schließen und Kürzen kann man weder Unternehmen noch qualifizierte Arbeitskräfte anwerben.

Wenn Sie sich die Ausgaben für Soziales und Investition in den letzten 20 Jahren anschauen, stellen Sie fest: Fast exakt in dem Umfange, in dem die Sozialausgaben explodierten, haben die Kommunen notgedrungen ihre Investitionen immer weiter zusammengestrichen. Allein im letzten Jahr um über 11 % und das sieht man.

Und weil wir immer mehr für Soziales ausgeben müssen statt für Investitionen, und weil wir dadurch immer unattraktiver werden für Unternehmen, gehen die Steuereinnahmen immer weiter zurück.

Diesen Teufelskreis zu durchbrechen, das ist eine der zentralen Aufgaben in den nächsten Jahren. Und das schaffen wir nur mit weiteren Hilfen des Bundes. Denn er hat gemeinsam

mit den Ländern diejenigen Sozialgesetze beschlossen, deren Kostenlast uns wie ein Mühlstein langsam immer weiter in die Tiefe zieht.

Neben einer Aufstockung der Hilfen des Bundes ist genauso wichtig

- ein fairer,
- auskömmlicher
- transparenter und
- gerechter Finanzausgleich.

Sie alle kennen die drei zentralen Streitpunkte zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum:

- Die Veredelung der Einwohner im Rahmen der Hauptansatzstaffel
- die Berechnung der fiktiven Steuerkraft durch nur einen Hebesatz - wir wollen mehrere - und last but not least
- der Soziallastenansatz, der nach unserer Auffassung auf breitere Beine gestellt werden muss.

Wir haben beim GFG 2012 neben den Abmilderungshilfen von 70 Millionen Euro auch erreicht, dass die Regierung ein Gutachten in Auftrag gibt, um diese drei Streitpunkte untersuchen zu lassen.

Ich lasse einmal den gesamten vertikalen Teil des Streits im Finanzausgleich außen vor.

Ich meine, die Forderungen der Kommunen

- nach einer Erhöhung des Verbundsatzes auf 28,5 %
und
- die Verankerung eines Anspruches auf eine bestimmte Mindestausstattung in der Verfassung.

Hier sind sich die kommunalen Spitzenverbände einig. Hier gibt es keinen Streit untereinander sondern nur einen Streit mit dem Land. Aber weil diese Forderungen derzeit nicht realistisch sind, möchte ich nicht weiter darauf eingehen.

Ich werde mich also auf den horizontalen Teil des Streits zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum konzentrieren. Und da ist ein Hauptstreitpunkt der Hauptansatz und seine **Einwohnerveredelung**. Damit meine ich, dass der Einwohner einer Großstadt mehr zählt im Finanzausgleich als der Einwohner einer Kleinstadt.

Wir haben immer gesagt, dass es methodisch falsch ist, von höheren tatsächlichen Ausgaben auf einen höheren Bedarf zu schließen. Ansonsten würde Ausgabefreudigkeit belohnt und Sparsamkeit bestraft.

Auch die zweite Annahme, dass mit steigender Einwohnerzahl der Bedarf überproportional ansteigt, wird - mittlerweile - in der Wissenschaft und auch in der Verfassungsrechtsprechung als überholt dargestellt. Zuletzt hat dies besonders eindrucksvoll das Landesverfassungsgericht von Sachsen-Anhalt in einem Urteil vom 09.10.2012 gemacht.

Dort wird überzeugend ausgeführt, dass die Überlegungen von Popitz aus dem Jahre 1930 auf die heutigen Verhältnisse nicht übertragbar sind. Damals gab es im ländlichen Bereich weder Straßen, noch eine Abwasserentsorgung. Doch diese Zeiten sind längst vorbei.

Deswegen muss der Finanzausgleich an die heutigen Verhältnisse angepasst werden. Das bedeutet:

- Das Land muss die systematische Bevorzugung des kreisfreien Raumes unverzüglich beenden und
- die Einwohnerveredelung abschaffen.
- Jeder Bürger muss künftig gleich viel wert sein.

Wie groß der Handlungsbedarf ist, ergibt sich aus der Tatsache, dass allein in den letzten 10 Jahren die Schlüsselzuweisungen im kreisfreien Bereich um 58 % gestiegen sind, im kreisangehörigen Raum aber nur um 4 %.

Umgerechnet auf den Einwohner bedeutet dies, dass die kreisfreien Städte derzeit 503 Euro an Schlüsselzuweisungen bekommen, während wir - inkl. Kreise - mit 282 Euro auskommen müssen. Das heißt, wir müssen mit viel weniger Geld unsere Aufgaben erfüllen als die kreisfreien Städte.

Und dies, das ist der eigentliche Hammer, obwohl die kreisfreien Städte steuerstärker sind als die kreisangehörigen Kommunen.

Vor diesem Hintergrund ist für uns das FiFo-Gutachten ziemlich enttäuschend. Wir können festhalten, dass immer dann, wenn es brenzlich wird, die Gutachter nicht den Mut haben, neue grundlegende Strukturveränderungen vorzuschlagen.

Sie haben Angst vor Richtungsentscheidungen und betonen immer wieder die Verantwortung der Politik. Verteilungsfragen seien so ihr durchgehendes Credo, letztendlich Machtfragen.

So wird dann auch mit wohlklingenden Worten unsere Forderung nach einer Abschaffung der Einwohnerveredelung abgelehnt.

Auch unsere Kritik an der Methode von tatsächlichen Ausgaben auf den Bedarf zu schließen, wird bei Seite gewischt.

Zwar wiege der Vorwurf des Zirkelschlusses, über höhere Ausgaben auch den Bedarf zu bestimmen, schwer. Dennoch

werde die Geeignetheit der Regressionsanalyse zur Bedarfsermittlung durch diesen Zirkelschluss nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Man schlägt stattdessen ein anderes Schätzverfahren vor (Pooled-OLS Schätzung). Damit soll die Regression die Daten mehrerer Jahre nutzen und damit auf breitere Beine gestellt werden können.

Wir halten also fest: Aus Angst

- vor angeblichen Verwerfungen,
- nicht kalkulierbaren Auswirkungen und
- angeblich statistisch nicht vorhandenen Daten möchte man an der Veredelung des Hauptansatzes festhalten, diesen aber künftig etwas flacher gestalten durch die Verwendung eines anderen Schätzverfahrens.

Das zweite große Thema betrifft die **Ermittlung der Steuerkraft**.

Angesichts der hohen tatsächlichen Hebesätze der NRW-Kommunen, vor allem bei der Gewerbesteuer, und der damit verbundenen manifesten Nachteile im Standortwettbewerb mit anderen Kommunen in anderen Bundesländern, schlagen die Gutachter eine deutliche Senkung der Nivellierungshebesätze im Gemeindefinanzierungsgesetz vor.

Ob die Kommunen deswegen ihre Hebesätze senken würden, muss bezweifelt werden. Das gilt vor allem für die Stärkungspaktkommunen. Sie müssen nach den Vorgaben der Finanzaufsicht genau das Gegenteil tun: Nämlich die Hebesatzpotentiale bis zum Äußersten ausreizen.

Eine Senkung der fiktiven Hebesätze im Finanzausgleich hätte damit nur einen Effekt, und der wäre unzweifelhaft: Nämlich steuerstarke Kommunen noch stärker zu belohnen und steuerschwache Kommunen noch stärker zu benachteiligen.

Den Solidaritätsgedanken, den die Gutachter so oft betonen, den würde man damit ganz sicher nicht stärken. Der Finanzausgleich würde damit weder transparenter noch gerechter. Aber das war ursprünglich ein Ziel dieses Gutachtens.

Wenig überzeugend sind auch die Ausführungen des Gutachtens zu den von uns seit Jahren geforderten fiktiven Hebesätzen. Wir haben immer wieder darauf hingewiesen, dass nicht jede Kommune die gleichen Hebesatzpotentiale besitzt, vor allem was die Gewerbesteuer betrifft.

Es ist unstrittig, dass die kreisfreien Städte, vor allem in Ballungsgebieten, ganz andere Möglichkeiten haben als kleinere Städte in ländlichen Bereichen. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Die Verkehrsinfrastruktur ist nur ein wichtiger Punkt.

Und weil die Hebesatzpotentiale eben unterschiedlich sind, müssen auch die fiktiven Hebesätze unterschiedlich sein. Auch hier muss sich der Finanzausgleich der Realität anpassen und nicht die Realität dem Finanzausgleich.

Unsere Frage nach den unterschiedlichen Hebesatzpotentialen und deren Auswirkungen auf den Finanzausgleich wurde einfach unter den Teppich gekehrt. Diese Frage wird gar nicht untersucht. Das Gutachten beantwortet stattdessen eine Frage, die wir gar nicht gestellt haben, nämlich: Welche Lenkungswirkungen besitzen die verschiedenen Modelle zur Erfassung der Steuerkraft.

Zwar sagt auch das Gutachten, dass es gute Gründe für eine differenzierte Erfassung der Steuerkraft durch gestaffelte Hebesätze gebe. Denn es sei ja richtig, so die Gutachter, dass die Hebesätze größerer Kommunen höher liegen als die der kleineren Kommunen. Es gebe aber nicht genügend Gründe, um ein Modell eindeutig zu präferieren. Ich frage mich: Wie viele Gründe muss es denn geben, bis die Realität endlich im Finanzausgleich berücksichtigt wird.

Wieder akzeptieren die Gutachter eine Realität, nämlich unterschiedliche Hebesätze und damit unterschiedliche Potentiale. Aber sie haben wieder nicht die Kraft, daraus die not-

wendigen Konsequenzen für die Erfassung der Steuerkraft zu ziehen.

Stattdessen wird der Ball wiederum ins Feld der Politik gespielt mit der lapidaren Feststellung: Es sei Aufgabe der Politik, sich für ein bestimmtes Modell zu entscheiden. Man könne viele Modelle wählen, jedes habe andere Wirkungen, jedes seinen Preis.

Ich sage ganz deutlich: Das jetzige Modell hat für uns einen viel zu hohen Preis.

Denn dadurch, dass die tatsächlichen Steuereinnahmen kreisfreier Städte über einheitliche fiktive Hebesätze nicht erfasst werden, schleust der kreisfreie Raum Jahr für Jahr eine halbe Milliarde Euro am GFG vorbei. Dieses Geld wird zwar nicht bei der Steuerkraft berücksichtigt, aber gleichwohl ausgegeben.

Und genau diese Ausgaben werden später erneut als Bedarf berücksichtigt. Die Konsequenz, das haben wir eben gesehen: die Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte explodieren, unsere stagnieren.

Auch beim **Soziallastenansatz** die gleiche Methode:

- Alles schwierig,

- alles nicht einschätzbar,
- mögliche Verwerfungen haben für die Gutachter wiederum nur eine Konsequenz: Wir machen am Besten nichts und lassen alles beim Alten. D.h., auch künftig bestimmt die Zahl der Bedarfsgemeinschaften über die Mittelverteilung. Alle anderen Sozialaufwendungen bleiben außen vor.

Auch hier sind wir anderer Meinung. Weil die Mehrzahl der Altenpflegeheime im kreisangehörigen Bereich gebaut wird und nicht im kreisfreien Bereich, steigen bei uns die Kosten für die Behinderten- und Pflegehilfe eben stärker an als bei den Großstädten.

Und dass die Investoren in die kleineren Städte gehen und nicht in die Großstädte, ist verständlich: Bei uns gibt es noch adäquate Grundstücke zu annehmbaren Preisen.

Nur nebenbei: Um zu verhindern, dass es in Regionen einen Überbedarf an solchen Heimen gibt, muss es wieder eine Bedarfsprüfung geben, die der Baugenehmigung vorgeschaltet sein muss. Es kann nicht sein, dass jeder dort baut wo er gerade Lust hat, unabhängig vom Bedarf.

Denn auch das wissen wir aus vielen anderen Politikbereichen: Angebot schafft auch Bedarf. Aber unser Ziel muss es

doch sein, die ambulante Betreuung zu stärken und die teure stationäre auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken. Und dafür brauchen wir die Bedarfsprüfung.

Weil das Gutachten diese Aspekte nicht beleuchtet, ist es auch beim Sozillastenansatz

- nicht mutig
 - nicht innovativ
- und
- viel zu statisch in der Argumentation

und deswegen wenig hilfreich.

Unsere Forderung, den Ansatz auf breitere Beine zu stellen, in dem man neben den Hartz IV-Empfängern auch die Kosten für die Behinderten- und Pflegehilfe einbezieht, wurde nicht weiter verfolgt.

Das einzig Gute ist, dass durch die Neuberechnung mit aktuellen Daten der Gewichtungsfaktor des Sozillastenansatzes von derzeit 15,3 auf 12,94 fallen soll.

Damit wird unsere Befürchtung ein Stück weit entkräftet, dass es bei dem Gewichtungsfaktor des Sozillastenansatzes immer nur nach oben geht.

Der Zentralitätsansatz, aber auch der Flächenansatz werden als grundsätzlich ausgleichsrelevant angesehen. Ihre Beibehaltung in der jetzigen Form wird empfohlen. Damit wird der Städtetag seine Forderung nach Abschaffung des Flächenansatzes hoffentlich bald aufgeben.

Was den Schüleransatz betrifft, empfehlen die Gutachter eine zusätzliche Datenerhebung. Da haben sie ausnahmsweise mal Recht: Denn die Datenlage ist in der Tat sehr unzureichend.

Auch sind die Gutachter unserer Meinung,

- dass die hohe Spreizung zwischen Halbtags- und Ganztagschüler unplausibel ist, und
- wir die Kosten des offenen Ganztags auf eine solide empirische Basis stellen müssen, um zu einer gerechteren Einordnung im Vergleich zum gebundenen Ganztags zu kommen.

Hier muss also noch nachgearbeitet werden.

Wie geht es jetzt weiter: Wir werden natürlich alles tun, um die von den Gutachtern vorgeschlagenen Verbesserungen zu unseren Gunsten möglichst noch im GFG 2014 umsetzen zu können. Wir wissen, dass der Städtetag derzeit auf diversen Wegen versucht, dieses zu verhindern.

Wenn man alles zusammenrechnet,

- eine flachere Hauptansatzstaffel und
- einen anderen Gewichtungsfaktor für den Soziallastenansatz nimmt,

führt dies dazu, dass ungefähr 106 Mio. Euro vom kreisfreien Bereich in den kreisangehörigen Raum umgeschichtet werden. Hiervon entfallen allein rund 90 Mio. Euro auf die Gemeinden zwischen 10.000 und 60.000 Einwohnern.

Nächstes Thema im Finanzbereich ist der **Stärkungspakt**.

Sie wissen, es gibt zwei Stufen: Die erste Stufe ist eine Pflichtstufe. An ihr nehmen derzeit 34 Kommunen teil. Sie bekommen aus dem Landeshaushalt pro Jahr seit 2011 350 Mio. Euro.

Als Gegenleistung dafür müssen die Kommunen richtig sparen. Den Bürgern wird einiges zugemutet, vor allem was die Erhöhung der Grundsteuer B betrifft.

Die Akzeptanz solcher massiven Sparprogramme hängt vor allem von der Erwartung ab, die eigene Handlungsfähigkeit irgendwann wiederzuerlangen.

Und da haben wir eben erhebliche Bedenken. Wir haben immer gesagt, der Stärkungspakt ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber die Dotation mit Landesmitteln ist unzureichend. Das Land muss mehr Mittel bereitstellen.

Der zweite Streitpunkt betrifft die Frage, was passiert mit den falschen Berechnungen und den Konsequenzen. Wir wissen, dass es auf allen Seiten Fehler gab,

- auf Seiten der Kommunen,
- auf Seiten des Landes, aber auch
- auf Seiten des Landesbetriebs IT.

Eines ist aber klar: Die Berechnungsgrundlagen für die Verteilung der Mittel müssen nachgebessert werden. Denn es kann nicht sein, dass diejenigen Kommunen, die ihre Haushaltsdaten fehlerfrei gemeldet und im Vertrauen auf die im Gesetz genannten Beträge ihren Sanierungsplan aufgestellt haben, jetzt vor den Kopf gestoßen werden.

Aber viel spannender und viel kostenträchtiger ist die Frage der Finanzierung der zweiten Stufe. Die zweite Stufe ist 2012 angelaufen und umfasst insgesamt ein jährliches Volumen von 310 Mio. Euro.

Hiervon kommen 115 Mio. Euro indirekt aus dem kommunalen Finanzausgleich. Indirekt deswegen, weil hier künftige

Zuwächse abgeschöpft werden, bevor sie im Finanzausgleich angekommen sind. Das heißt, sie werden nicht eingestellt, sondern vorab in den Landeshaushalt überführt.

Die damit verbundenen Belastungen tragen die 300 Gemeinden, die derzeit Schlüsselzuweisungen erhalten. Ich sage bewusst derzeit. Denn die Frage, wer Schlüsselzuweisungen bekommt, wird jedes Jahr neu beantwortet. Es geht also um eine strukturelle Frage, die wir unabhängig von derzeitigen Belastungen beantworten müssen.

Die restlichen 195 Mio. Euro sollen - und das ist der Streitpunkt - von 89 kreisangehörigen Gemeinden und der Landeshauptstadt Düsseldorf finanziert werden: Das Zauberwort heißt Abundanzumlage - jetzt neudeutsch Solidaritätsumlage. Hiergegen wenden wir uns mit Nachdruck, und zwar aus einer Reihe zwingender und einleuchtender Gründe.

Wir haben immer gesagt: Wir sind bereit zur Solidarität, wenn mit unseren Mitteln die strukturelle Finanzkrise endgültig und dauerhaft überwunden werden kann. Wir sind aber nicht bereit, sieben Jahre lang 195 Mio. Euro in ein Fass ohne Boden zu kippen.

Das wäre nämlich der Fall, wenn das Land die eigenen Mittel nicht aufstockt und der Bund sich weigern würde, die Kommunen bei der Behindertenhilfe zu entlasten.

Die Konsequenz unzureichender Bundes- und Landesmittel liegt auf der Hand. Es würde über die Solidaritätsumlage nicht zu einer temporären, sondern zu einer dauerhaften Mitfinanzierung der kreisfreien Städte durch den kreisangehörigen Raum kommen. Dies ist - mit Blick auf die ohnehin schon stattfindende Benachteiligung im regulären Finanzausgleich - für uns eine völlig untragbare Vorstellung.

Unabhängig davon gilt: Viele Kommunen müssten über Kassenkredite eine Abundanzumlage finanzieren, nur damit andere Kommunen weniger Kassenkredite aufnehmen müssen. Das wäre das Prinzip rechte Tasche/linke Tasche.

Das Ziel, den Aufwuchs an Kassenkrediten zu stoppen, würde glatt verfehlt. Man würde gesunde Kommunen krank machen, ohne die kranken Kommunen wirklich gesund zu machen.

Und deswegen werden wir entsprechende Vorschläge und Regelungen des Landes mit allen uns zur Verfügung stehenden Möglichkeiten bekämpfen.

Denn wir sind nicht Ausfallbürge für

- fehlende Bundesmittel,
- fehlende Landesmittel und
- die Unfähigkeit der Politik, öffentliche Leistungen und Aufgaben sowie den Sozialstaat endlich an die vorhandene Finanzsituation anzupassen.

Nächstes Thema: Inklusion

Auch dieses Thema ist seit einiger Zeit ein Dauerbrenner. Ich möchte zunächst die Punkte festhalten, bei denen es keinen Streit gibt:

- Es ist ein herausragendes wichtiges Projekt für alle, für Bund, Länder und Kommunen.
- Wir stehen hinter dem Ziel, für Kinder und Jugendliche mit Behinderung das bestmögliche Bildungssystem zu schaffen und Ausgrenzungen zu vermeiden.
- Es ist nicht nur eine gesetzliche, sondern auch eine zutiefst moralische Verpflichtung.

Und dass für uns das Thema auf der Prioritätenliste ganz oben steht, können Sie daran erkennen, dass es ein Hauptthema war

- sowohl auf dem Gemeindegkongress im September 2012

- als auch im Präsidium
- und im Hauptausschuss in Soest 2013.

Parallel hierzu führen wir seit Jahren permanent Gespräche mit Vertretern der Regierung und des Landtags. Auch bei dem jüngsten Gespräch mit Ministerpräsidentin Kraft vor wenigen Wochen war Inklusion das zentrale Thema.

Viele Bildungsexperten vergleichen das Projekt Inklusion mit dem seinerzeit revolutionären Zugang von Mädchen zu den höheren Schulen im frühen 20. Jahrhundert.

Da ist einiges dran. Es gibt kaum ein Projekt, das so emotional diskutiert wird und das so viele Interessen berührt, wie die Inklusion.

Es geht um:

- die Interessen der Behinderten und nicht behinderten Kinder samt Eltern;
- die Interessen der Lehrer an allgemeinbildenden Schulen und Förderschulen und nicht zuletzt
- die Interessen der gesamten öffentlichen Hand von Bund, über Länder bis hin zu den Kommunen, den Schulträgern.

Es ist auch deshalb ein Großprojekt, weil

- mit den Förderschulen eine ganze Schulform begraben werden soll;
- sich das bestehende System an allgemeinbildenden Schulen gewaltig ändern muss, damit behinderte und nicht behinderte Kinder gemeinsam erfolgreich lernen können.

Es beginnt bei der Pädagogik:

- Diese ist in den Förderschulen personenzentriert, d.h. auf das behinderte Kind ausgerichtet;
- in allgemeinbildenden Schulen ist sie auf
 - Effizienz,
 - Leistung,
 - Erfolg,
 - Konkurrenz und
 - Disziplin ausgerichtet.

Dieser Widerspruch muss aufgelöst werden, indem die unterschiedlichen pädagogischen Ansätze synchronisiert werden.

Das

- braucht Zeit und
- geht nur im Konsens aller Beteiligten und
- nur im Rahmen einer grundlegenden Schulreform.

Ansonsten wird Inklusion scheitern.

Eine grundlegende Schulreform bedeutet nach Meinung der Bildungsexperten vor allem:

- deutlich kleinere Klassen, um die zunehmende Leistungsheterogenität zu bewältigen;
- mehr Sonderpädagogisches Fachpersonal;
- mehr Inklusionshelfer;
- mehr Fort- und Weiterbildung für das Lehrpersonal;
- eine Überarbeitung der Curricula an Hochschulen;
- erhebliche Investitionen in Schulgebäude und technisches sowie didaktisches Know-how.

Und eine solche Schulreform muss Teil des Inklusionsgesetzes sein. Sie ist quasi *conditio sine qua non* für den Erfolg der Inklusion.

Und weil das Thema eben so viele Facetten hat, aber vor allem einen wichtigen bildungspolitischen Ansatz, ist für uns eine Prämisse unumstößlich:

- nämlich die Inklusion darf nicht dazu führen, dass sich die Förderung für Kinder mit Behinderung verschlechtert.
- Im Gegenteil: Sie muss besser werden.

- Und hierfür ist unabdingbare Voraussetzung, dass wir im Gesetz regeln, wie Inklusion vor Ort konkret ablaufen muss.

Wir brauchen vor allem

- einen klaren pädagogischen Rahmen,
- wir brauchen klare qualitative Standards, vor allem, was den Personaleinsatz betrifft, um zu verhindern, dass jede Stadt ihr eigenes Inklusionsprogramm verabschiedet.

Denn in Zeiten knapper Kassen würde das dazu führen, dass in den Städten die Inklusion nach Kassenlage definiert wird und nicht nach dem, was pädagogisch und bildungspolitisch wirklich erforderlich ist.

Das war und ist unser zentraler Kritikpunkt sowohl am Referentenentwurf als auch an dem jetzt vom Kabinett verabschiedeten Gesetzentwurf zum 9. Schulrechtsänderungsgesetz.

Beide enthalten keine Standards und keine Vorgaben, wie Inklusion vor Ort umgesetzt werden muss, wie die Infrastruktur vor Ort verändert werden muss, um den Erfolg von Inklusion sicherzustellen.

Das alles nur, um das Konnexitätsprinzip in der Verfassung zu unterlaufen.

Denn danach gilt: wer die Musik bestellt, der bezahlt. Für uns ist es eine neue Aufgabe, zumindest die wesentliche Ausweitung einer bestehenden Aufgabe.

Wir gehen davon aus, dass wir die Bagatellschwelle im Konnexitätsausführungsgesetz von 4,5 Mio. Euro pro Jahr locker überschreiten werden.

Diese Kosten sind nicht abwendbar, liegen nicht im Ermessen der Kommunen. Denn nach dem geplanten Gesetz sind die Schulträger verpflichtet, eine taugliche Infrastruktur für die Umsetzung der Inklusion zu schaffen.

Das betrifft nicht nur

- Umbaukosten und
- höhere Sachaufwandskosten, sondern vor allem
- die Einstellung von zusätzlichem nicht-lehrenden Personal, den sogenannten Inklusionshelfern.

Und wenn ich mir die Beispiele anschau, die uns derzeit gemeldet werden über bereits entstandene Kosten, dann sage ich Ihnen: Wir reden nicht über einzelne Millionen, sondern über hunderte Millionen, die hierfür anfallen werden.

Und weil das Land dies genau weiß, versucht es alles, um die Konnexität zu verhindern. Die Regierung macht sich unglaubwürdig, wenn sie zwar einen inklusionspolitischen Gestaltungswillen zur Schau stellt, die für die Umsetzung nötigen Ressourcen aber verweigert.

Dann aber werden viele Gemeinden aus der Inklusion aussteigen müssen. Jürgen Nimptsch, OB von Bonn und Parteifreund von Frau Kraft, und im früheren Leben Leiter einer der ersten inklusiven Schulen im Lande, hat dies schon öffentlich angekündigt. Ihn ärgert zu Recht, dass die Regierung diese gigantische Bildungsreform als Kleinigkeit verkauft, die weder kompliziert sei noch viel Geld koste.

Weil sich die Regierung aus finanziellen Gründen einer Schulreform verweigert, hat sie auch

- keinen Plan,
- kein Konzept.

Und dennoch

- macht die Regierung Druck,
- erhöht das Tempo,
- erweckt Erwartungen bei den Eltern behinderter Kinder.

Die Erhöhung der Inklusionsquote von derzeit 20 % auf 50 % in 2017 ist völlig unrealistisch und überdies kontraproduktiv. Das Ergebnis eines solchen Verhaltens sind unlösbare Probleme oder Notlösungen.

Ein Lehrer hat das so beschrieben: „Die Politik hat sich selbst überrumpelt. Ausbaden müssen dies die Lehrkräfte und alle behinderten und nicht behinderten Schüler.“

Die Süddeutsche Zeitung (15.04.2013) schreibt hierzu folgendes: „Das ist ein beredtes Beispiel für die Diskrepanz zwischen einer fulminanten Programmatik und ihrer fachlich desolaten Umsetzung.“

Gründlichkeit geht vor Schnelligkeit. Das gilt besonders für die Inklusion. Ich hoffe, dass die Regierung diese Erkenntnis gewinnt bevor es zu spät ist und alle Förderschulen und Kompetenzzentren geschlossen worden sind.

Das Land hat bisher auch beim Kabinettsbeschluss, keine Kostenschätzung vorgelegt. Denn es geht ja offiziell davon, dass es kein Fall der Konnexität ist.

Gleichwohl hat uns das Land vergangenen Herbst zu Gesprächen über mögliche Mehrbelastungen eingeladen. Wir haben dieses Angebot deswegen abgelehnt, weil Gespräche

unter der Prämisse, dass mögliche Mehrkosten nicht erstattet werden, keinen Sinn machen.

Wir sind zu weiteren Gesprächen bereit auch über die Kosten, und zwar ohne Vorbedingungen. Aber gleichwohl beharren wir auf unserer Forderung der Anerkennung der Konnexität durch die Landesregierung.

Klar ist: die Inklusion dauert Jahrzehnte, alle sprechen von einer Generationenaufgabe. Und wenn wir da nicht auf die Einhaltung der Verfassung achten würden - und das in finanziell schwierigen Zeiten - dann hätten wir wirklich unseren Job verfehlt.

Der Hauptausschuss hat am 13. März in Soest stattgefunden, das sagte ich bereits. Bis zum heutigen Tag hat die Regierung unser Gesprächsangebot nicht wahrgenommen. Ich gehe davon aus, dass die Gespräche irgendwann stattfinden. Wenn wir hier nicht zu einem für uns befriedigenden Ergebnis kommen sollten, dann werden und müssen wir dieses Gesetz vom Verfassungsgericht überprüfen lassen.

Letzter Punkt: **U3, Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz**

Das ist für uns derzeit das Erfolgsthema: denn zum einen haben wir eine Punktlandung hinbekommen. Wir haben nach den aktuellen Zahlen des Jugendministeriums zum 15.03. insgesamt 144.883 U3-Plätze geschaffen. Wir haben damit die Betreuungsquote von 33 % knapp überschritten.

Dabei muss man berücksichtigen, dass die Kinder unter einem Jahr keinen Rechtsanspruch haben. Rechnet man diese Kinder heraus, haben wir sogar eine Versorgungsquote von 49,2 % für die ein- und zweijährigen Kinder.

Das ist ein tolles Ergebnis unserer Mitgliedskommunen. Das ist das Ergebnis

- einer harten Arbeit von Rat und Verwaltung,
- einer klugen Prioritätensetzung von Rat und Verwaltung und
- eines sparsamen Umgangs mit öffentlichen Mitteln von Rat und Verwaltung.

Sie alle können stolz auf das sein, was Sie erreicht haben. Dies war und ist ein riesiger Kraftakt von Rat und Verwaltung, und zwar über Jahre hinweg. Dazu braucht man Durchhaltevermögen und das haben Sie gezeigt. Aber Ausruhen ist jetzt nicht angesagt. Die Kraftanstrengung geht weiter.

Denn wir wissen, dass der Bedarf im Rahmen eines dynamischen Prozesses weiter steigen wird. Denn Angebote schaffen auch Bedarf. Keiner weiß, wann wir die endgültige Betreuungquote erreicht haben werden. Nur eines ist klar:

Wenn der Ausbauprozess weiter geht, müssen Bund und Land nachlegen, weitere Finanzmittel bereitstellen. Deswegen muss es einen zweiten Krippengipfel auf Bundesebene geben, und wir müssen mit dem Land möglichst schnell weitere Gespräche über die Nachjustierung des Belastungsausgleichsgesetzes beginnen.

Wir haben im Durchschnitt die Quote erreicht, d. h. in einigen Städten und Gemeinden gibt es einen höheren Bedarf, in einigen einen wesentlich geringeren Bedarf. Es gibt auch einige Kommunen in unserem Verbandsbereich, wo es nicht gelingen wird, zum 01.08.2013 ein bedarfsgerechtes Angebot an U3-Plätzen bereitzustellen.

In wie vielen Kommunen es zu welchen Engpässen kommen wird, lässt sich derzeit nicht sagen. Nach den Ergebnissen unserer Umfrage dürften es aber nicht mehr als 20 % sein. Dennoch rechnen wir nicht mit Massenklagen. Die Eltern sind klüger, als manche Journalisten annehmen. Sie wissen: Eine Klage schafft keinen einzigen Platz.

Dort, wo es Probleme gibt, werden wir als Dienstleister alles tun, um gleichwohl eine optimale Betreuung der unter Dreijährigen sicherzustellen. Hier denken wir vor allem an den Ausbau von Plätzen im Bereich der Tagespflege.

Dass wir in der Übergangsphase mit Übergangslösungen leben müssen, das wissen die Eltern. Sie wissen, dass wir für die Zeit des Übergangs beim

- Umfang und
- Ort der Betreuung und
- der Gruppengröße

Kompromisse werden eingehen müssen.

Die Welt geht für niemand unter, wenn

- eine Kita-Gruppe ein oder zwei Kinder zusätzlich aufnimmt,
- die Außenspielfläche etwas knapper bemessen ist oder
- der Betreuungsplatz nicht um die Ecke liegt.

Die Alternative wäre nämlich überhaupt keine Betreuung, und das will keiner, auch nicht die Eltern.

Was wir bislang nicht wussten, ist, dass

- nur 8 % der Eltern einen Ganztagsplatz wünschen,
- aber 70 % eine Teilzeitbetreuung,
- in NRW aber nur 7% der Plätze für eine Teilzeitbetreuung vorgesehen sind.

Daraus folgen 2 Konsequenzen:

- Es gibt erhebliche Fehlanreize, die wir abbauen müssen.
- Wir müssen stärker auf die Wünsche der Eltern eingehen. Das schafft Flexibilität und zusätzliches Angebot.

Unabhängig davon müssen die Eltern den Kommunen eine bestimmte Vorlauffrist einräumen, mindestens 3 Monate, um einen solchen Betreuungsplatz zu schaffen oder zu vermitteln.

Dies geht nicht von heute auf morgen. Unser Wunsch ist es, dass das Land dieses Thema, wie andere Länder auch, gesetzlich regelt. Frau Schäfer, die zuständige Ministerin, hat auf dem 3. Krippengipfel am 11. April zugesagt, eine solche Anmeldefrist von 6 Monaten ins Kindergartengesetz aufzunehmen. Das schafft Planungssicherheit.

Einen weiteren Punkt könnte man dann gleich mit regeln. Es geht um die landesseitige Förderung auch derjenigen Plätze, die von den Eltern nach dem 15.03. beantragt werden und von uns demgemäß erst nach dem Stichtag gemeldet werden können.

Für uns ist es selbstverständlich, dass auch solche Plätze durch das Land finanziert werden.

Es gibt noch viele andere Themen über die man berichten könnte:

- die Bürokratie durch das Tariftreuegesetz,
- die Probleme mit dem Land bei Neuberechnung der Siedlungsflächen - Stichwort: Vallée-Gutachten,
- das Klimaschutzgesetz,
- der dramatische Zustand unserer Straßen und ihre genauso dramatische Unterfinanzierung,
- die hoffentlich erfolglosen Versuche der EU-Kommission, die kommunale Wasserversorgung zu privatisieren, und zuletzt
- die gerade beschlossene Änderung des Landeswassergesetzes, besser bekannt unter dem Stichwort Dichtheitsprüfung.

Der Streit um den Kanal-TÜV ist damit noch nicht beendet, zumindest was die Kommunen angeht. Dort geht er erst richtig los. Denn das Land hat den schwarzen Peter für die Kontrolle außerhalb von Wasserschutzgebieten an die Kommunen weitergegeben. Dies im Wissen, dass das Wasser nicht an Gemeindegrenzen Halt macht.

Das soll es für heute gewesen sein. Ich hoffe, ich habe nicht mehr Verwirrung gestiftet als Klarheit und Sie haben einiges mitnehmen können. Und wenn Sie Lust und Zeit haben, können Sie die Rede noch mal bei einem guten Glas Wein - im Sommer eher Vino Bianco - nachlesen und beides genießen.
