

19.11.2013

Antrag

der Fraktion der CDU

Landesregierung muss vollständig auf Kommunal-Soli verzichten – „Zwangs-Soli“ gefährdet die kommunale Selbstverwaltung

I. Der Landtag stellt fest:

Die Landesregierung will mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes (Drs. 16/3968) den kommunalen Anteil an der Finanzierung des Konsolidierungsprogramms für finanzschwache Kommunen regeln. Für die Kommunen mit bislang soliden Finanzen bedeutet dieser "Zwangs-Soli" eine Abwärtsspirale, ohne eine positive Wirkung bei den 27 Empfängerkommunen entfalten zu können. Denn obwohl der Stärkungspakt seit dem 1. Dezember 2011 gilt, sind die Kassenkredite der NRW-Kommunen auf die Rekordsumme von rund 25 Mrd. Euro angestiegen.

Nach den Beschlüssen der Fraktionen von SPD und Grünen vom 12. November 2013 soll der Kommunal-Soli nun mit einer Laufzeit von 9 Jahren (2014 bis 2022) statt, wie ursprünglich geplant, von 7 Jahren, jährlich zur Teil-Finanzierung des Stärkungspaktes erhoben werden. Für das kommende Jahr verringert das Land den kommunalen Anteil auf 110 Millionen, davon werden den Kommunen 20 Millionen Euro als Kredit des Landes gewährt, die dann in den Jahren 2021 und 2022 zurückgezahlt werden müssen. Daher verlängert sich die Laufzeit des Kommunal-Solis auf 9 Jahre. Trotz der Änderungen sollen insgesamt fast 800 Millionen Euro von sog. „nachhaltig abundanten Kommunen“ zur Finanzierung der 2. Stufe des Stärkungspaktes abgeschöpft werden.

Bereits nach Vorstellung der Eckpunkte und der 1. Modellrechnung zur Höhe der Umlage für das Jahr 2014 haben die betroffenen Kommunen ihren Widerstand gegen die Planungen der Landesregierung erklärt. Am 16. Oktober haben die betroffenen 49 Kommunen beschlossen, gegen das Gesetz zur Regelung der Ausgestaltung der Kommunal-Umlage zu klagen. In der Sachverständigenanhörung am 15. Oktober 2013 wurde massive Kritik an der geplanten Solidarumlage deutlich. Das Vorhaben stieß auf die vollständige Ablehnung aller Sachverständigen. Auch die Änderungen am Gesetzentwurf durch SPD und Grüne sind vollkommen unzureichend:

Datum des Originals: 19.11.2013/Ausgegeben: 19.11.2013

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

1. Prinzip des Kommunal-Soli bleibt falsch

Unabhängig von der Höhe der zu entrichtenden Umlage bleibt es falsch, Kommunen für ihre Sparsamkeit und solides Wirtschaften zu bestrafen. Das Land entlastet durch die Änderungen niemanden zusätzlich, sondern sorgt lediglich für eine um 70 Millionen Euro verringerte Belastung für die betroffenen Kommunen. Um weitere 20 Millionen Euro sollen die Kommunen vom Land über Kredite zur Finanzierung der Solidarumlage belastet werden. Diese Kredite müssen dementsprechend auch über eine Verlängerung der Laufzeit des Kommunal-Solis zurückgezahlt werden.

Insgesamt bleibt es falsch, dass die 2. Stufe des Stärkungspaktes zu drei Vierteln von den Kommunen über den Vorwegabzug im Gemeindefinanzierungsgesetz und dem Kommunal-Soli selbst finanziert wird. Strukturelles Unrecht wird nicht dadurch aufgelöst, dass man den Umfang reduziert.

2. Erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen Solidarumlage

Die Sachverständigen erhoben massive verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einführung einer Solidarumlage zur Finanzierung des Stärkungspaktes. Der Kommunal-Soli sei ein Eingriff in die Finanzverfassung des Grundgesetzes, weil die Umlage darauf abziele, den umlagebelasteten Gemeinden Steuereinnahmen zu entziehen, die ihnen nach dem Grundgesetz zugewiesen sind. Neben der grundsätzlichen Kompetenz des Landes, eine solche Umlage zu erheben, wurde auch in Frage gestellt, ob es sich auch rechtlich tatsächlich um eine Umlage handelt oder um eine Abgabe, für die das Land keine Gesetzgebungskompetenz habe. Schlussendlich sei der Kommunal-Soli ein schwerwiegender Eingriff in die kommunale Finanzhoheit, der nicht mit der Landesverfassung vereinbar sei.

3. Solidarität muss nicht eingefordert werden

Die Landesregierung fordert innerhalb der kommunalen Familie Solidarität ein. Sie blendet dabei aus, dass bereits der kommunale Finanzausgleich der Solidarität zwischen steuerstarken und steuerschwachen Kommunen dient. Die steuerstärkeren Kommunen erhalten von den Milliardensummen des Landes keinen Cent. Außerdem müssen sie die zur Finanzierung der Umlageverbände (Kreise, Landschaftsverbände) tragen. Die Kommunen leisten entsprechend ihrer Steuerstärke einen erheblichen Beitrag zu kommunaler Solidarität und entlasten dadurch steuerschwache Kommunen.

4. Auswahlkriterium der „Abundanz“ ist ungeeignet

Das Kriterium der „Abundanz“ ist kein objektiver Maßstab zur Bestimmung der Kommunen, die die jährliche Umlage zahlen sollen. Nicht die tatsächliche Finanzlage einer Kommune stellt die Entscheidungsgrundlage dar, ob sie zur Finanzierung des Stärkungspaktes herangezogen wird, sondern die politischen Entscheidungen über die Ausgestaltung des jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetzes. Diese entscheiden darüber, welche Kommune Zahler ist und welche nicht. „Abundanz“ im GFG hat mit der haushaltswirtschaftlichen Situation einer Kommunen nicht einmal annäherungsweise etwas zu tun. Es kann nicht richtig sein, dass 17 der 59 Kommunen selbst in der Haushaltssicherung oder im Nothaushalt sind, 7 Kommunen nur einen tatsächlichen Haushaltsausgleich erreichen und gleichwohl zahlen sollen. Hinzu kommt, dass die 59 Kommunen selbst mit mehr als 2,7 Milliarden Euro verschuldet sind. Einige Zahlerkommunen haben sogar eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung als die Empfängerkommunen der 2. Stufe des Stärkungspaktes.

5. Kommunal-Soli sorgt für Planungsunsicherheit in den Kommunen

Kommunal-Soli nimmt den Kommunen die erforderliche Planungssicherheit für ihre Haushalte. Jedes Jahr müssen die Kommunen, teils völlig unabhängig von der eigenen Haushaltslage, die politischen Entscheidungen zum GFG und anschließend die Berechnungen der Landesregierung abwarten. Eine langfristige Haushaltsplanung und -konsolidierung werden dadurch unmöglich gemacht.

6. Land verpflichtet Kommunen faktisch zu Steuererhöhungen

Durch den mittelbar faktischen Zwang zu Hebesatzerhöhungen greift das Land indirekt in die Finanzhoheit der Kommunen ein. Indem die Steuerkraft auf Basis von fiktiven Hebesätzen errechnet wird, werden Städten und Gemeinden - mit niedrigeren als den fiktiven Hebesätzen - Einnahmen angerechnet, die sie tatsächlich nicht haben. Auf dieser Basis wird die Umlage berechnet.

7. Durch Kommunal-Soli geraten Zahler-Kommunen selbst in finanzielle Notlage

Zahlreiche Kommunen, die derzeit noch durch Einsatz der Rücklage die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts vermeiden konnten, droht durch den Kommunal-Soli und seinen Belastungen die Haushaltssicherung oder das Nothaushaltsrecht.

8. Kommunal-Soli setzt falsche Anreize

Die 59 betroffenen Kommunen werden von der Landesregierung für ihre ordentliche Haushaltsführung bestraft. Das Signal ist verheerend: eine Stärkung der Wirtschaftskraft und Konsolidierung lohnen sich nicht mehr. Die Erträge eigener Anstrengungen werden den Städten und Gemeinden genommen. Wenn den Kommunen die Erträge ihres Handelns genommen werden, nimmt die Landesregierung jegliche Anreize dafür, die eigene wirtschaftliche und finanzielle Situation zu verbessern und Steuerhebesatzpotentiale in geeigneter Form zu nutzen.

9. Letztlich belastet der Kommunal-Soli Bürger und Unternehmen

Die Belastungen aus dem Kommunal-Soli, so die Vertreter der betroffenen Kommunen und die Finanzwissenschaftler im Rahmen der Anhörung zum Kommunal-Soli, würden letztlich von Unternehmen und Bürgerinnen und Bürgern bezahlt. Die betroffenen 59 Kommunen hätten kaum eine andere Wahl als durch Einnahmesteigerungen, Anhebung von Abgaben, Gewerbesteuer- und Grundsteuerhebesätzen sowie Verzicht auf freiwillige Leistungen einen Ausgleich zu schaffen. Die mittelbare Wirkung auf die Kommunen sei verheerend. Das Recht der Kommunen, die eigenen Hebesatzpunkte zu bestimmen, ist Ausdruck der Finanzhoheit der Gemeinden. Auch die Hebesatzautonomie werde ausgehebelt. Denn das Hebesatzrecht beinhaltet auch das Recht zu niedrigen Hebesätzen. Der Kommunal-Soli hingegen wird die Kommunen zu Steuererhöhungen zwingen.

10. Stärkungspakt wirkt nicht

Die geplante Solidarumlage soll nicht dazu dienen, den kommunalen Finanzausgleich zu stärken, sondern dient lediglich der Finanzierung des Stärkungspaktes. Das führt zu zusätzlichen verfassungsrechtlichen Anforderungen: daher muss der Zweck aussichtsreich erfüllt werden können. Prof. Dr. Oebbecke erklärte in seiner Stellungnahme (Drs. 15/1063), dass die Heranziehung der Zahlerkommunen mangels Erreichung des Ziels ausgeglichener Kommunalhaushalte verfassungswidrig sei. Die Ziele des Stärkungspaktes, den Haushaltsausgleich der Kommunen im Jahr 2016/2017 darzustellen, seien nicht erreichbar. Dies zeigt sich auch daran, dass trotz Konsolidierungsprogramms der Landesregierung der Anstieg der sog. Kassenkredite nicht gestoppt wurde. Die Kassenkredite sind seit dem Start des Stärkungspaktes (31.12.2011) um mehr als 3 Milliarden Euro, 13,8%, auf 25.299.000.000 Euro (Stand 31.06.2013) in Nordrhein-Westfalen gestiegen. Gleichzeitig haben auch die Empfängerkommunen große Probleme den Haushaltsausgleich im Jahre 2016 zu erreichen. So hat

die Stadt Wuppertal bereits um eine Verlängerung der Zahlungen des Landes gebeten, um den Haushaltsausgleich darstellen zu können.

Der Kommunal-Soli ist kein geeignetes Instrument, zur Konsolidierung der Kommunalfinanzen beizutragen. Stattdessen wird bewusst in Kauf genommen, dass auch die „Geberkommunen“ in einer schwierigen finanziellen Lage geraten können. Ohnehin kann eine Umverteilung das Problem der Unterfinanzierung der kommunalen Ebene weder zeitweise noch strukturell lösen. Eine Finanzierung der zweiten Stufe des Stärkungspaktes allein aus kommunalen Mitteln ist somit nicht zielführend.

II.

Der Landtag beschließt:

Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

1. die Kritik der Sachverständigen in der Anhörung zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes am 15. Oktober 2013 wirklich ernst zu nehmen und den Gesetzentwurf des Zweiten Änderungsgesetzes zum Stärkungspaktgesetzes zurückzuziehen,
2. auf einen Kommunal-Soli und den Vorwegabzug im GFG (Befrachtung) zugunsten der Kommunen zu verzichten und
3. im System der Kommunalfinanzen mehr Anreize zur eigenverantwortlichen Stärkung der Finanzkraft zu schaffen.

Karl-Josef Laumann
Lutz Lienenkämper
Peter Biesenbach
André Kuper

und Fraktion