LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN
16. Wahlperiode

Drucksache **16/10423**

08.12.2015

Antrag

der Fraktion der CDU

GFG 2016 – Kürzungen zurücknehmen und Steuerspirale beenden!

I. Ausgangslage

Während sich bundesweit die kommunale Finanzsituation aufgrund der positiven Konjunkturentwicklung, eigener Konsolidierungsanstrengungen der Kommunen und umfangreicher finanzieller Unterstützungsmaßnahmen des Bundes deutlich verbessert hat, bleibt sie in Nordrhein-Westfalen weiterhin äußerst angespannt. Hatten die Kommunen im Jahr 2010 bundesweit noch ein Finanzierungsdefizit in Höhe von knapp 7 Milliarden Euro, waren die Haushalte der Kommunen 2014 insgesamt ausgeglichen. Trotz sprudelnder Steuereinnahmen, historisch niedriger Zinsen und einer deutschlandweit erfreulichen Konjunkturlage verzeichnen die nordrhein-westfälischen Kommunen dagegen weiterhin hohe Defizite. 2014 erzielten die kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen ein Minus von 1,5 Milliarden Euro. Mehr als ein Drittel der Städte und Gemeinden befanden sich zum 31.12.2014 in der Haushaltssicherung oder gar im Nothaushaltsrecht. Zuletzt wurde die dramatische Situation in Nordrhein-Westfalen durch die Bertelsmann-Studie „Kommunaler Finanzreport 2015“ aufgezeigt. Demnach hätten sich die Haushaltsergebnisse der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen 2014 noch einmal dramatisch verschlechtert. In keinem anderen Bundesland sei es zu einem vergleichbaren Einbruch gekommen. Die bayerischen Kommunen verzeichneten indes einen Überschuss in fast gleicher Höhe. Verantwortlich für das Defizit in Nordrhein-Westfalen sei nicht der Rückgang der Einnahmen, sondern ein starker Anstieg der Ausgaben für Personal und vor allem Soziales.

Bundesweit sind auch die fundierten Schulden der Kommunen seit dem Jahr 2010 wieder rückläufig. Allerdings zeigt sich regional das Problem der Kassenkreditverschuldung (bundesweit rund 50 Milliarden Euro). Sie wird mittlerweile zu großen Teilen genutzt, um damit laufende Ausgaben zu finanzieren, anstatt – wie ursprünglich vorgesehen – kurzfristige Liquiditätsengpässe zu überbrücken. Die regional unterschiedliche Betroffenheit zeigt sich an der Spreizung der Belastung durch Kassenkredite pro Einwohner von 1.985 Euro im Saarland zu 15 Euro in Baden-Württemberg (Bundesdurchschnitt: 650 Euro). Die Kassenkreditverschuldung pro Einwohner in Nordrhein-Westfalen liegt derweil bei rund 1.500 Euro. Insgesamt summierten sich die Kassenkredite nordrhein-westfälischer Kommunen zum

Datum des Originals: 08.12.2015/Ausgegeben: 08.12.2015

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

30.06.2015 auf rund 27 Milliarden Euro und damit auf mehr als 55 Prozent aller bundesweiten Kassenkredite.

Auch in Bezug auf Investitionen stehen die nordrhein-westfälischen Kommunen schlecht dar. Das durchschnittliche Investitionsvolumen lag im Jahr 2013 mit 154 Euro je Einwohner deutlich unterhalb des Bundesdurchschnitts von 278 Euro. Auch dabei sind große regionale Unterschiede festzustellen: Während die Kommunen in Hessen mit 239 Euro je Einwohner fast das Durchschnittsniveau erreichen, wird es in Bayern mit 471 Euro je Einwohner um nahezu 200 Euro übertroffen.

Für die auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen sind nach unserer Finanzverfassung allerdings die Bundesländer zuständig. Ein entscheidender Baustein dabei bildet der jährliche kommunale Finanzausgleich im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes. Er hat vor allem zwei Ziele. Zum einen soll die Aufstockung der Finanzen durch Leistungen des Staates die Kommunen in die Lage versetzen, ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen. Zum anderen soll der Finanzausgleich eine den Aufgaben angemessene Finanzverteilung unter den kommunalen Ebenen und den einzelnen Kommunen sicherstellen. Die mit dem Finanzausgleich verbundene Umverteilung trägt zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im ganzen Land bei. Die Verfassungsgarantie der Kommunalen Selbstverwaltung zieht hierbei aber eine Grenze: Die Finanzkraft der Gemeinden darf nicht völlig eingeebnet oder gar übernivelliert werden. Beide Ziele entsprechen der Rolle des Staates als Garant der kommunalen Selbstverwaltung. Der Staat ist verfassungsrechtlich verpflichtet, im Rahmen seiner eigenen Leistungsfähigkeit die finanzielle Lebensfähigkeit seiner Kommunen zu gewährleisten.

Der kommunale Finanzausgleich kommt aber in der derzeitigen Ausgestaltung diesen Aufgaben nicht nach. Nur aufgrund der Rekordsteuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden werden die weiterhin bestehenden Schwächen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2016 überdeckt. Die im Jahr 2016 verteilbare Finanzausgleichsmasse wird zwar auf 10,39 Mrd. Euro ansteigen. Diese Erhöhung ist jedoch das Ergebnis der gesetzlichen Beteiligungssystematik, wonach die kommunale Ebene in Höhe des Verbundsatzes von derzeit 23% (faktisch nur 21,83 %) an den Gemeinschaftssteuern partizipiert.

Das darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass die verteilbare Finanzausgleichsmasse im GFG 2016 gleichwohl um 70 Mio. Euro niedriger ausfällt, als dies nach unveränderter Fortschreibung des Gesetzes der Fall wäre. Hintergrund ist, dass das Land im GFG 2016 einen um 70 Mio. Euro erhöhten Vorwegabzug zur kommunalen Mitfinanzierung der Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspakt Stadtfinanzen vorsieht. Die entsprechende Kürzung der GFG-Mittel soll dazu im GFG 2016 von bislang 115 Mio. Euro auf 185 Mio. Euro ansteigen. 70 Mio. Euro, die ohne diesen Eingriff über das Gemeindefinanzierungsgesetz an die Kommunen ausgezahlt worden wären, werden so in den Landeshaushalt umgeleitet, um dort die Belastungen aus der Absenkung der Solidaritätsumlage zu mildern.

Dadurch verschärft die Landesregierung die ohnehin bestehenden Schwächen des Finanzausgleichs. Anstatt eine auskömmliche Kommunalfinanzierung sicherzustellen, werden dem kommunalen Finanzausgleich weitere Finanzmittel entzogen – für den Stärkungspakt von 280 Millionen Euro jährlich und mehr als 2 Milliarden Euro insgesamt.

Ganz gleich wie hoch die jährlichen Zuweisungen des Kommunalfinanzausgleichs im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2016 auch ausfallen: wenn den Kommunen weiterhin zusätzliche Aufgaben aufbürdet werden, ohne gleichzeitig für ein finanzielle Auskömmlichkeit zu sorgen, wird die finanzielle Situation der Kommunen weiter angespannt bleiben.

Wesentlicher Grund für die strukturelle Unterfinanzierung der nordrhein-westfälischen Kommunen ist einerseits die unzulängliche Finanzausstattung durch das Land und dabei auch das jährliche Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) und andererseits der enorm hohe Kommunalisierungsgrad von öffentlichen Aufgaben, die in Nordrhein-Westfalen, anders als in anderen Bundesländer, in weniger Fällen durch staatliche Ebenen, sondern vorrangig durch die Städte, Gemeinden und Kreise zu leisten und zu finanzieren sind. Die Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen haben bundesweit die meisten Aufgaben zu leisten, was sich auch im höchsten Kommunalisierungsgrad von 54 Prozent niederschlägt. So liegen zum Beispiel die kommunalen Ausgaben für Soziales in Nordrhein-Westfalen bei rund 853 Euro pro Einwohner und damit 40% über dem Bundesschnitt. Dieses Beispiel verdeutlicht das Problem, dass den Kommunen Aufgaben zugeteilt werden, ohne das für eine ausreichende finanzielle Auskömmlichkeit seitens des Landes gesorgt wird.

Aus dieser finanziell angespannten Situation ergibt sich für die Kommunen vielfach nur noch die Möglichkeit, die kommunalen Einnahmen durch Erhöhung der Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuer zu steigern, mit der Folge, dass Nordrhein-Westfalen kommunales Hochsteuerland ist.

Durch die Anhebungen der so genannten fiktiven Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich werden Städte und Gemeinden mittelbar dazu gedrängt, dass auch die örtlichen Realsteuersätze mindestens in Höhe dieser fiktiven Hebesätze erhoben werden, mit der Folge einer nicht zu stoppenden Steuererhöhungsspirale. Die mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2015 umgestellte Berechnungssystematik sorgt für eine jährliche Aktualisierung auch der Hebesätze und damit unmittelbar zu einer regelmäßigen Dynamik der Realsteuersätze nach oben. Dies zeigt sich bereits im diesjährigen kommunalen Finanzausgleich.

Laut der Studie „Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2014“ von Ernst & Young aus dem Februar 2015 hat Nordrhein-Westfalen die bundesweit höchsten Hebesätze für Gewerbe- und Grundsteuern. So ist die Gewerbesteuer in unserem Land im Schnitt um 50 Hebesatzpunkte höher als in anderen Ländern. Auch die Zahl der Kommunen, die in den Jahren 2010 bis 2014 die Grund- und Gewerbesteuern erhöhten, ist überdurchschnittlich hoch. Von den Top Zehn der Höchststeuerkommunen Deutschlands sind sieben aus Nordrhein-Westfalen. Besonders in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen stiegen die Steuern auf breiter Front: In beiden Bundesländern erhöhten zwischen Anfang 2010 und Mitte 2014 mehr als neun von zehn Kommunen mindestens einmal die Grundsteuer. Haus- und Wohnungsbesitzer müssen derzeit in Nordrhein-Westfalen mit Abstand am meisten zahlen: Dort liegt der durchschnittliche Grundsteuerhebesatz bei 461 Punkten. Am wenigsten verlangen die Kommunen im Saarland (320 Punkte) und Schleswig-Holstein (304 Punkte) von Haus- und Wohnungseigentümern bzw. Mietern.

Gutachten sowohl des Ifo- als auch des FIFO-Instituts bestätigten, dass die Kommunen ihre Hebesätze nach den festgelegten fiktiven Hebesätzen ausrichten. Die Anreize hin zu einer dauerhaften und fortgesetzten Erhöhung der Hebesätze dürfen sich zumindest nicht mehr aus den Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes ergeben. Nordrhein-Westfalens Kommunen dürfen durch den kommunalen Finanzausgleich nicht in eine ungünstige Wettbewerbsposition gedrängt werden. Daher ist eine Senkung des Niveaus der Nivellierungshebesätze dringend angezeigt.

Die aus der unzulänglichen Finanzausstattung resultierenden Defizite in den kommunalen Haushalten schwächen das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung. Verbunden mit der Steuererhöhungsspirale in Nordrhein-Westfalen geraten die Kommunen im Vergleich mit Kommunen anderer Bundesländer so immer weiter ins Hintertreffen. Eine grundsätzliche

Nivellierung des Gemeindefinanzierungsgesetzes ist aufgrund dieser Missstände dringend geboten.

II. Der Landtag beschließt:

Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

1. die haushälterischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass
   a) auf einen jährlichen Vorwegabzug im Gemeindefinanzierungsgesetz in Höhe von insgesamt 185 Millionen Euro zu Lasten der Schlüsselmasse verzichtet wird, indem einerseits die Mehreinnahmen durch die Erhöhung der Grunderwerbssteuer nicht per Vorwegabzug den Kommunen vorenthalten werden, sondern in voller Höhe den Kommunen zugutekommt, sowie andererseits auf den weiteren jährlichen Vorwegabzug von 115 Mio. Euro zugunsten des Stärkungspaktes verzichtet wird;
   b) auf den so genannten Kommunal-Soli nachhaltig abundanter Kommunen von jährlich 90 Millionen Euro verzichtet wird.

2. die fiktiven Hebesätze im GFG 2016 stabil zu halten und langfristig zu senken, um die Dynamik gemeindlicher Anpassungen an den fiktiven Hebesatz zu durchbrechen.

3. die Kommunen angesichts ihrer Aufgaben und des hohen Kommunalisierungsgrades finanziell ausreichend auszustatten oder entsprechende Aufgaben selbst zu übernehmen, um so den Kommunalisierungsgrad zu senken.

Armin Laschet
Lutz Lienenkämper
André Kuper
Ralf Nettelstroth

und Fraktion