

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
16/1120**

A11

Grünestraße 12 - 58840 Plettenberg  
Telefon: 02391/923-0 Fax: 923-128  
E-Mail: post@plettenberg.de

Dezernat I

Auskunft: Herr Müller  
Zimmer: 101  
Durchwahl: 923-101

Ihr Schreiben vom:  
Ihr Zeichen:  
Mein Zeichen: I

Plettenberg, 08.11.2013

1. Vorsitzender des Ausschusses für  
Kommunalpolitik des Landtages NRW  
Herrn Christian Dahm
2. Mitglieder des Ausschusses für  
Kommunalpolitik des Landtages NRW  
über  
Die Präsidentin des Landtags NRW

Stärkungspaktgesetz: Gesetzentwurf zur Einführung einer Solidaritätsumlage  
hier: Stellungnahme der Stadt Plettenberg im Rahmen der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtages NRW am Dienstag, den 15.10.2013 um 13.30 Uhr

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin Gödecke,  
sehr geehrter Herr Dahm,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete des Landtages NRW,

namens und kraft einstimmig durch den Rat erteilter Vollmacht nehme ich für die Stadt Plettenberg zum dem o.a. Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

**1. Geeignetheit der Solidarumlage:**

Die beabsichtigte Einführung einer Solidarumlage ist nicht geeignet, die benötigte und damit auch von uns grundsätzlich begrüßte Konsolidierung der kommunalen Haushalte herbeizuführen. Dieses Ziel wäre erst dann gegeben, wenn mit Hilfe des neuen Gesetzes die von den Gutachtern Junkernheinrich und Lenk vor etwa 2 Jahren aufgezeigte jährlich Lücke von 2,85 Mrd. € geschlossen werden könnte. Diese Lücke wird zwar „auf dem Papier“ durch die vom Bund zugesagten Entlastungen bei der Grundversicherung um gut 1 Mrd. € geschlossen. Diese Entlastung kommt jedoch nicht mehr bei den kreisangehörigen Kommunen an, da sie bereits auf der Kreisebene komplett durch gestiegene Sozillasten (Hartz IV, erheblich gestiegene Eingliederungshilfen auf der Ebene des Landschaftsverbandes, Altenpflege) zwischenzeitlich aufgezehrt wurde (Mehrkosten für den Märkischen Kreis in 2013: 4 Mill €, in 2014: 7,2 Mio. €!). Auch die vom Ministerium immer mal wieder erwähnte Rückerstattung von Mitteln aus dem Einheitslastenabrechnungsgesetz schafft keine Luft, weil es zum einen kein einheitliches Bild in Bezug auf die Höhe der Rückerstattungen für alle jetzigen „Geberstädte“ gibt, zum anderen hat die alte Landesregierung dieses Geld ohne rechtlichen Grund den finanzstärkeren Kommunen abverlangt, um den eigenen Finanzierungsanteil für den Fonds Deutsche Einheit geringer darstellen zu können. Dieses Vorgehen war rechtsmissbräuchlich, wie der Verfassungsgerichtshof konstatiert hat. Deshalb wird hier nur das erstattet, was uns zuvor genommen worden ist. Eine Einbeziehung dieser Gelder in die Argumentation um die Solidarumlage verbietet sich damit schon von alleine.

Diese Argumentation im Großen findet auch Ihre Bestätigung bei einer Betrachtung auf der kommunalen Ebene, die ich am Beispiel unserer Stärkungspakt- und Nachbarstadt Werdohl deutlich machen will. Die Stadt Werdohl hat aus der Solidarumlage jährlich rund 1,7 Mio. € zu erwarten. Die aktuellen Haushaltszahlen zeigen jedoch, dass trotz dieser Unterstützung durch das Land ein Defizit von weit über 3 Mio. € / Jahr verbleibt. Zwar ist es das erklärte Ziel, im Jahre 2019 einen ausgeglichenen Haushalt darstellen zu können. Doch die tatsächliche Entwicklung (alleine schon aus der zu erwartenden Steigerung der Kreisumlage) zeigt schon heute, dass dieses Ziel nicht erreichbar sein wird, obwohl die Annahmen auf Steuereinnahmen beruhen, die auf aktuell relativ hohem Niveau liegen. Eine Abschwächung der Konjunktur oder ein leicht steigendes Zinsniveau lassen dann endgültig alle Erwartungen in sich zusammenbrechen.

Die Überschuldung wird mit der Solidarumlage damit noch nicht einmal gestoppt, sie verlangsamt sich nur ein wenig. Das vom Land bereitgestellte Geld „verdampft“ damit bildlich gesprochen, ohne eine merkliche Verbesserung der finanziellen Situation herbei zu führen. Die jährlichen Fehlbeträge lassen sich auch durch Einsparungen nicht mehr verringern, da die Stadt Werdohl bereits seit vielen Jahren gegen die auflaufenden Defizite anspart und die „Zitrone samt Schale ausgequetscht“ ist. Nur zwei Beispiele: So gehen in Werdohl z.B. tatsächlich die Lichter aus, weil die Straßenlaternen nachts in den Wohngebieten ausschaltet werden; die Bediensteten der Stadt zahlen für ihren privaten Strom (Kaffeemaschinen, Handyaufladung) einen monatlichen Obolus. Die darüber hinaus notwendigen Einnahmeverbesserungen durch empfindliche Steuererhöhungen belasten die Wirtschaft und die privaten Haushalte übergebührlich. Die Folge wird sein, dass sich die Industrie in Bundesländer mit einem geringeren Steuerniveau absetzen wird. Die Folgen des demographischen Wandels, der unsere Region bereits besonders hart getroffen hat, werden durch eine zu befürchtende steigende Abwanderung der Bürgerschaft noch weiter verstärkt.

Die Stadt Werdohl, und das dürfte auch auf alle anderen „Empfängerkommunen“ zutreffen, rutscht vielmehr immer weiter in die finanzielle Überschuldung hinein. Die „Geberkommunen“, die sich zum großen Teil die Geldbeträge für die Abundanzumlage bei ihrer örtlichen Sparkasse leihen müssen, werden unweigerlich in diesen Sog hineingezogen und werden sofort oder bestenfalls binnen weniger Jahre selber ein Haushalts-sicherungskonzept aufstellen müssen oder fallen sogar in den „Nothaushalt“. Am Ende der beabsichtigten Laufzeit werden dann so ziemlich alle Gemeinden gleich sein, nämlich alle gleich arm! Wollen wir sehenden Auges dieses wirklich mit allen unten noch darzustellenden Nachteilen riskieren? In jedem Falle zeigen diese Ausführungen, dass die Absicht des Landes zwar löblich, aber im Ergebnis mangels einer realen Zielerreichung nicht geeignet ist. Wenn ich ein passendes Bild dazu bemühen darf: Sie legen quasi die wenigen noch einigermaßen Gesunden zu den vielen an einer Epidemie Erkrankten auf die Isolierstation und hoffen, dass damit alle gesunden werden. Das kann nicht gut gehen!

Nach meiner Einschätzung muss das Land die Gunst der Stunde bezüglich der anstehenden Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene nutzen, damit die bei den Kreisen und damit bei den Kommunen ankommenden Lasten durch Hartz IV, Pflegekosten und Eingliederungshilfen massiv verringert werden. Weiter muss darüber nachgedacht werden, den „Soli-Ost“ ab sofort nicht mehr in West-Ost-Richtung auszuführen, sondern die eingehenden Gelder nach der Bedürftigkeit der Städte in ganz Deutschland zu verteilen. Alle notleidenden Kommunen in NRW würden hiervon direkt profitieren.

## **2. Überfrachtung der Kommunen im kreisangehörigen Raum**

Das Innenministerium hat in den bisherigen Anhörungen und Diskussionen immer wieder betont, dass man bei den abundanten Kommunen ja nur 23,5 % der über-

schießenden Finanzkraft abschöpfen wolle. Dies wäre zu verkraften und stünde im Einklang mit den rechtlichen Regelungen.

Tatsächlich ist der kreisangehörige Raum jedoch um ein Vielfaches mehr befrachtet: im Märkischen Kreis haben die kreisangehörigen Kommunen nämlich darüber hinaus eine Kreisumlage von fast 47 % zu entrichten, hinzu kommen weitere 18 % für die Kommunen ohne eigenes Jugendamt als differenzierte Kreisumlage. Weiter sind die Gewerbesteuerumlage und der Soli-Ost noch hinzuzurechnen! Den meisten „Geberstädten“ bleibt damit nur ein geringer Bruchteil der eigenen Steuerkraft erhalten! Dies kommt dann nach meiner Einschätzung einem Sonderopfer gleich, für das ich keine juristische Rechtfertigung mehr sehe.

Eine weitere Schieflage zeigt sich dadurch, dass der kreisangehörige Raum ca. 90 % der Solidaritätsleistungen erbringen muss. Durch das einheitliche System der fiktiven Hebesätze wird von den betroffenen Kommunen eine Steuerkraft abgeschöpft, die in den meisten Fällen tatsächlich so gar nicht gegeben ist. Einen Ausgleich hätte hier die Anrechnung der Solidarumlage bei der Berechnung der Kreisumlage geboten. Wir werden aber nach dem bisherigen Entwurf bei der Kreisumlage so behandelt, als stünden uns noch die durch die Solidaritätsumlage abgeschöpften Mittel quasi ein zweites Mal zur Verfügung! Was einmal bezahlt wurde und die Kasse entsprechend schmälert wird dann aber **ein zweites Mal** als „Einnahme“ tituliert! Wo ist da die Logik?

Nach dem neuen Gemeindefinanzierungsgesetz steht den kreisfreien Städten (bei allen vom ländlichen Raum sich unterscheidenden Problemen) ein besserer finanzieller Spielraum zur Verfügung, wenn ich z.B. die Schlüsselzuweisungen für den Märkischen Kreis in 2014 (266 € / Einwohner) mit denen der Stadt Dortmund (866 € / Einwohner, also Faktor 3,3) vergleiche. In 2008 waren das noch 220 € / Einwohner im MK gegenüber 645 € / Einwohner in Dortmund, also Faktor 2,8. Durch die vielleicht berechtigte Besserstellung der kreisfreien Städte im neuen GFG kommen wir damit aber automatisch auch zu einer weiteren Befrachtung des kreisangehörigen Raumes.

### **3. Finanzielle Solidarität ist geboten, doch sie muss auch eine Begrenzung finden!**

Die finanzielle Solidarität ist vom Grundsatz her geboten und muss im Bund, sowie in den Ländern und Kreisen einen gerechten Ausgleich für Strukturunterschiede in den verschiedenen Regionen, heruntergebrochen bis auf die kommunale Ebene, abbilden.

Insofern ist es gerecht, wenn die Kommunen entsprechend Ihrer individuellen Steuerkraft Gelder in die Verbundmasse abführen, aus der dann u.a. die Schlüsselzuweisungen für bedürftigere Städte finanziert werden. Die abundanten Kommunen zahlen in diese Verbundmasse ein, ohne dass sie über Schlüsselzuweisungen Geld zurückerhalten. Und das ist gut und richtig so!

Im kreisangehörigen Raum wiederholt sich dieses Finanzsystem. Der Kreis finanziert sich aus der Kreisumlage, die er den kreisangehörigen Städten auferlegt. Berechnet wird die Kreisumlage für jede Kommune auf der Grundlage der jeweiligen Steuerkraft. Starke Kommunen zahlen hier mehr als Schwächere. Dies ist gerecht und gut und richtig so!

Alle Kommunen zahlen die Gewerbesteuerumlage, die sich an der Höhe der eingenommenen Gewerbesteuern orientiert. Gewerbesteuerstarke und damit auch zumeist finanzstarke Kommunen zahlen hier mehr als Schwächere. Dies ist gerecht und gut und richtig so!

Alle Kommunen zahlen nach ihrer jeweiligen Steuerkraft den Soli-Ost. Steuerstarke Kommunen zahlen hier mehr als Schwächere. Dies war nach der Wende und den

beiden Jahrzehnten danach dringend geboten und damit gerecht und gut und richtig so!

Die Zahlung der Solidarumlage weicht nun von diesen Gerechtigkeitsmustern ab und führt zu den oben bereits dargestellten Verwerfungen. Anstatt weiterhin auf die Steuerkraft der Kommunen abzielen, werden im Stärkungspaktgesetz die Städte und Gemeinden in zwei Klassen aufgeteilt. Über 300 Städte finanzieren durch eine Reduzierung ihrer Schlüsselzuweisung einen Betrag von 115 Millionen Euro, während 60 Städte einen Betrag von 181, 6 Euro zahlen sollen. Hier ergibt sich schon für den Laien auf den ersten Blick ein Ungleichgewicht.

Diese 60 Kommunen oder 15 % der Nordrhein-Westfälischen Städte und Gemeinden sollen nun für Finanzierungsengpässe haften, die durch mangelnde Konnexität zufällig bei der untersten staatlichen Ebene aufgelaufen sind und die bei einigen Städten durch eine mangelnde Ausgabendisziplin oder falsche unternehmerische Entscheidungen noch verschärft worden sind. Weiter stelle ich die Frage: Wo war bei den letztgenannten Kommunen die Kommunalaufsicht, die die eine oder andere Entscheidung noch hätte abwenden können?

Wir abundanten Kommunen werden hier jedenfalls mit einer Art Zwangs-Bürgschaft überzogen, ohne dass wir schuldhaft etwas zu der Schieflage in anderen Städten beigetragen haben. Wo ist da die haftungsbegründende Kausalität? Das ist nicht mehr gerecht und damit nicht mehr gut und damit nicht mehr richtig!

#### **4. Abundant = reich?**

In den Diskussionen mit dem Innenministerium wurden naturgemäß immer wieder viele und zum Teil sicher auch berechnete Beispiele notleidender Städte bemüht, die, ohne dass sie eine Schuld im Sinne meiner Ausführungen zu Ziffer 3. treffen würde, in erhebliche finanzielle Schwierigkeiten geraten sind. Mit gleicher Intensität wurde aber auch immer wieder betont, wie gut es den abundanten Kommunen im Vergleich ginge und dass man ja noch nicht einmal  $\frac{1}{4}$  der überschießenden Finanzkraft als Beitrag zur finanziellen Solidarität diesen Städten abverlange.

Dies mag vielleicht noch für die eine oder andere Stadt so gelten. Tatsächlich können von den 60 „Geberstädten“ zurzeit aber nur ganze 8 Kommunen einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen. 17 der 60 „Geberstädte“ befinden sich in der Haushaltssicherung oder gar im Nothaushalt! 35 „Geberstädte“ haben einen strukturell defizitären Haushalt. Einen förmlichen Haushaltsausgleich können sie nur noch durch einen entsprechenden Eigenkapitalverzehr darstellen. Diese Städte befinden sich quasi auf der „Kippe“ in die Haushaltssicherung bzw. den Nothaushalt. Von „reichlich Geld in der Kasse“ kann also keine Rede sein. Die allermeisten der 60 „Geberstädte“ müssen, und das will ich hier noch einmal wiederholen, das Geld für die Solidarumlage bei der Sparkasse leihen! Mit Zins und Tilgung!

#### **5. Auswirkungen auf Plettenberg**

Tatsächlich sind wir in den letzten Jahrzehnten nahezu immer abundant gewesen. Dabei sind wir im Sinne der Ziffer 4. bei den 35 Städten einzuordnen, die nahezu immer einen strukturell defizitären Haushalt abzuwickeln hatten. Gegen dieses strukturelle Defizit sparen wir auch schon seit den letzten Jahrzehnten an, naturgemäß auf den unterschiedlichsten Ebenen, beginnend bei der Kürzung der freiwilligen Leistungen, beim Personal usw. Interkommunale Zusammenarbeit war dabei für uns schon ein Thema, als noch kein Berater im Land davon sprach. Aber die Sparerfolge wurden leider immer wieder durch bundes- oder landesgesetzliche Vorschriften zunichte gemacht, wenn ich aktuell nur an die Aufgaben in den Jugendämtern, in den Kindertagesstätten, bei der Feuerwehr etc denke. Dennoch ist es uns gelungen, die Auswir-

kungen der Finanz- und Wirtschaftskrise zum Ende des letzten Jahrzehntes aus eigener Kraft zu bewältigen, die uns mit am krassesten in ganz Deutschland betroffen haben dürfte. Unsere Gewerbesteuer sackte von 33 Mill. € auf 9 Mill € ab = über 70 %! Durch einen strickten Sparkurs sowie der Streichung und Verschiebung von Investitionen können wir in 2013 wieder etwas beruhigter mit einem erwarteten Defizit von fast 7 Mio. € im Ergebnisplan aufwarten und arbeiten daran, zusammen mit der Gemeindeprüfungsanstalt das Haushaltsloch kurzfristig zu verringern und mittelfristig zu stopfen. Wie Sie unten der Finanzplanung unter „Ergebnis 2013“ entnehmen können planen wir in 2016 nur noch ein strukturelles Defizit i.H.v. gut 2 Mio. €.

Der Gesetzentwurf stellt diese Bemühungen jetzt natürlich vollkommen auf den Kopf. Die Finanzplanung unserer Stadt sähe mit der Solidaritätsumlage nunmehr wie folgt aus:

| Planung               | 2014            | 2015            | 2016            | 2017            |
|-----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Ergebnis 2013         | -3.881.253,00 € | -2.844.307,00 € | -2.091.704,00 € |                 |
| Ergebnis 2014         | -7.580.247,00 € | -6.421.843,00 € | -6.050.994,00 € | -6.755.999,00 € |
| 5%-Werte Eigenkapital | -6.665.351,00 € | -6.286.339,00 € | -5.965.246,00 € | -5.662.697,00 € |

Bei dieser Finanzplanung sind wir von den uns bisher bekannten Zahlen, also von 3 Mio. € Solidarumlage für die Stadt Plettenberg, ausgegangen. Die Zahlen belegen, dass wir ab dem nächsten Jahr die zulässige Hürde von 5 % Eigenkapitalverzehr „reißen“ und ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen müssten. Weitere erhebliche Einsparungen und Steuererhöhungen, auf deren Folgen ich noch weiter unten eingehen werde, wären die Folge.

Es stellt sich aber noch das besondere Problem einer zuverlässigen mittelfristigen Finanzplanung: die Solidarumlage muss Jahr für Jahr an der jeweiligen individuellen Steuerkraft neu ausgerichtet werden, so dass sich die Zahlenrelationen auf der Landes-Ebene für die jährlich anfallenden 181,6 Mio. € erheblich untereinander verschieben können. Nehmen wir einmal mal, dass sich die Steuerkraft von Monheim reduziert und beispielsweise 15 Mio. € auf die anderen „Geberstädte“ zusätzlich umgelegt werden müssen! Wir würden dann einen Sprung Richtung 5 oder 6 Mio. € machen, was dann wieder jedes HSK mit seinen langjährigen Planungsintervallen sprengen würde. Eine Finanzplanung ist uns von daher gar nicht möglich! Wie können wir als Stadt, der Kreis und die Bezirksregierung als Kommunalaufsicht damit umgehen?

## 6. Auswirkungen auf die „Geberstädte“ und ganz NRW

Neben drastischen Einsparungen wären massive Steuererhöhungen die einzigen Wege, die Haushalte der „Geberstädte“ nicht vollends der Abwärtsspirale zu überlassen. Verglichen mit anderen Bundesländern haben die NRW-Kommunen bereits heute relativ hohe Steuersätze beschließen müssen. Damit stehen wir deutschlandweit natürlich in einem Standortwettbewerb. Höhere Steuern führen dann zu einer weiteren Verschlechterung der Standortbedingungen und zu einem Abwandern der Betriebe in die „Steuroasen“ von Deutschland. Dies ist keine Spekulation, sondern leider bereits blanke Realität, wie viele Beispiele aus dem Bereich Siegen-Wittgenstein zeigen. Hier sind einige Betriebe nach Rheinland-Pfalz oder Hessen umgesiedelt, weil sie dort bereits heute erheblich bessere steuerliche Standortbedingungen vorfinden. Dieser Trend wird sich verstärken. Grundsteuern B jenseits der 800 % und Gewerbesteuern weit jenseits der 500 % sind schon heute teilweise im Land beschlossen und werden wohl in wenigen Jahren überall Realität über die Kommunalaufsichten werden. Wie wird es dann in Südwestfalen, der drittstärksten Industrieregion in Deutschland, aussehen? Man stelle sich nur vor, dass die Mutterkonzerne aus Baden-Württemberg oder Bayern ihre bei uns ansässigen Zweigbetriebe an die eigenen Stammsitze ziehen oder unsere

starke mittelständische Industrie, die bei ihrer Abhängigkeit von der Automobilindustrie eh schon immer unter erheblichem Kostendruck steht, umsiedeln muss, um noch wettbewerbsfähige Preise anbieten zu können! Dann fallen in NRW nicht nur Steuereinnahmen weg, sondern auch viele Arbeitsplätze mit entsprechenden Folgen für die öffentlichen Haushalte. Die Abwärtsspirale aller NRW-Kommunen wird sich dann noch schneller in Bewegung setzen. Wir, und insbesondere Sie als Abgeordnete des Landtages NRW, müssen deshalb dafür Sorge tragen, dass die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in unserem Bundesland nicht noch schlechter werden.

## 7. Alternativen

In Gesprächen und Diskussion mit Vertretern des Innenministeriums wurde immer wieder von diesen bemängelt, dass es keine Alternativvorschläge zur Solidarumlage gäbe. Diese gibt es jedoch und sie liegen dem Innenministerium auch seit mehreren Monaten vor. Aber es scheint keine große Bereitschaft zu geben, sich damit rechnerisch, juristisch und vor allem politisch auseinander setzen zu wollen. Sei es wie es sei!

Wenn es denn einen kommunalen Beitrag geben muss, dann muss dieser ausgewogen und gerecht ausfallen. Und diese Voraussetzungen erfüllt aus meiner Sicht eine Umlage basierend auf der Finanzkraft aller NRW-Kommunen mit Ausnahme der Stärkungspaktgemeinden. Bei diesem Modell würden alle NRW-Kommunen mit Ausnahme der Stärkungspaktkommunen gemeinsam unter den gleichen Voraussetzungen die Gesamtsumme der kommunalen Mittel (296,6 Mio €) aufbringen. Die unter Ziffer 3 beschriebene Unterteilung der Geberkommunen in zwei Klassen würde entfallen. Berechnungsbeispiele, die mir bekannt sind, zeigen, dass man je nach Rechenmodus bei einer Abschöpfungsquote von etwa 1,5 % liegen würde. Alle Kommunen werden entsprechend Ihrer Finanzkraft nach einem einheitlichen System belastet. Die Belastungen verteilen sich damit wesentlich gleichmäßiger auf alle Kommunen. Erhebliche Zahlungsausreißer werden so vermieden. Der Soli-Ost ist hier das beste Beispiel, wie finanzielle Solidarität gerecht unter allen geleistet werden kann, jedenfalls wenn man die verstrichenen gut 20 Jahre dieser Bewertung unterzieht. Dieser hat sich auch als klagefest erwiesen, so dass ich guter Hoffnung bin, dass eine darauf basierende Solidaritätsumlage verfassungskonform sein dürfte.

In diesem Zusammenhang möchte ich nochmals meine unter Ziff 1. dargestellten Gedanken aufgreifen, dass es an der Zeit ist, den Soli-Ost der Bedürftigkeit der Städte in Ost und West anzupassen. Dabei könnten die Gespräche in Bezug auf die anstehende Regierungsbildung auf Bundesebene nunmehr hilfreich sein. Die Landesregierung möge doch ihren politischen Einfluss im Bund dafür nutzen, an Stelle der Solidarumlage den Solidaritätsfonds auf Bundesebene dergestalt zu reformieren, dass ab 2014 die eingehenden Gelder nach der Bedürftigkeit der Kommunen verteilt werden.

Gerne stehe ich Ihnen während der Anhörung im Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtages am 15. Oktober ergänzend Rede und Antwort.

Bis dahin verbleibe ich

Mit freundlichen Grüßen



Klaus Müller  
Bürgermeister