

**„Zweites Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes“,
Gesetzesentwurf der Landesregierung Drucksache 16/3968**

sowie

**„Zwangsabgabe verhindern, Stärkungspakt nachbessern ...“
Antrag der FDP-Fraktion, Drucksache 16/3964**

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 16. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME 16/1122
A11

**Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik
am 15.10.2013**

von

Christoph Ewers, Bürgermeister der Gemeinde Burbach

Im Kreis Siegen-Wittgenstein sind sechs Kommunen von der geplanten Solidaritätsumlage betroffen. Die in der vorliegenden Stellungnahme formulierten Thesen werden gestützt durch die in der Anlage dargestellten Zahlen zur Finanzsituation dieser Städte und Gemeinden, zu denen neben der Gemeinde Burbach die Städte Kreuztal und Hilchenbach sowie die Gemeinden Wilnsdorf, Neunkirchen und Erndtebrück gehören, die hier ausdrücklich mit vertreten werden.

These 1

Die dramatische Finanzsituation der Städte und Gemeinden in NRW ist Folge jahrzehntelanger systematischer Unterfinanzierung über den vertikalen Finanzausgleich. Deshalb ist es grundsätzlich nicht richtig, jetzt Städte und Gemeinden selbst zur Finanzierung des Stärkungspaktes im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs heranzuziehen.

Folgende Fakten stützen diese These:

- Kaum in einem Bundesland ist die Verschuldung der Städte und Gemeinden so dramatisch wie in NRW. Von den 30 höchst verschuldeten Städten in Deutschland liegen 19 in NRW (*Kommunaler Finanzreport der Bertelsmann-Stiftung 2013*)
- Die Ifo-Kommission hat festgestellt, dass kommunale Zuschussbedarfe von 1980 bis 2006 um 144,5 % gestiegen sind, während die Schlüsselmasse im Verbund nur um 62% gestiegen ist. (*ifo-Kommission, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen – Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht vom 25.06.2011*).
- Nach dem Gutachten der Landesregierung, das dem Stärkungspakt zugrunde liegt, weisen die Haushalte der Kommunen landesweit selbst bei einer rein kameralen Betrachtung bereits jetzt ein jährliches, konjunkturzyklusbereinigtes, strukturelles Defizit in Höhe von ca. 2,155 Mrd. Euro zzgl. Zinsen für bestehende Liquiditätskredite, mithin in Höhe von etwa 2,5 Mrd. Euro auf. (*Stellungnahme von LKT NRW und StGB NRW zum Antrag der FDP-Fraktion, Landtagsdrucksache 16/2883 vom 30.08.2013*)
- Die Absenkung des Verbundsatzes nach 1984 von 28,5 v. H. auf 23 v. H. hat die Verschuldungssituation der Städte und Gemeinden dramatisch erhöht. Trotz aller Sparbemühungen ist diese Absenkung nicht kompensierbar. Sie entzieht den Städten und Gemeinden jährlich – gemessen an der den Eckpunkten zum Entwurf eines GFG 2014 zugrunde liegenden Verbundmasse – 2,3 Mrd. Euro. (*Stellungnahme von LKT NRW und StGB NRW zum Antrag der FDP-Fraktion, Landtagsdrucksache 16/2883 vom 30.08.2013*).
- Von den 359 kreisangehörigen Kommunen in NRW erreichen lediglich 37 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt, von den 60 abundanten Kommunen lediglich einige wenige.
- Es bestehen bereits jetzt erhebliche – sowohl die kommunale Infrastruktur als auch die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung schädigende – Investitionsrückstände, die seit Einführung des NKF auch in den Jahresrechnungen dadurch deutlich sichtbar werden,

dass die Investitionssummen in nahezu allen Kommunen regelmäßig unter den Abschreibungsbeträgen bleiben (Substanzverfall).

These 2

Die Abundanz ist kein geeignetes Kriterium zur Herleitung einer vermeintlichen Zahlungsfähigkeit für eine Solidaritätsumlage und der Steuerkraftüberschuss kein geeignetes Kriterium für die Berechnung der Höhe möglicher Zahlungen.

Begründung:

In der politischen Diskussion (s. auch *Pressemitteilung des MIK vom 20.08.2013*) wird immer wieder dargestellt, dass allein der Tatbestand der Abundanz eine über die bereits bestehenden, an der Steuerkraft orientierten Umlagezahlungen hinausgehende Zahlung abundanter Kommunen in den horizontalen Finanzausgleich ermöglicht und rechtfertigt. Mit der sprachlichen Vereinfachung, dass bei abundanten Kommunen schließlich die „Finanzkraft“ höher sei als der „Finanzbedarf“, wird öffentlich der Eindruck erweckt, mit der Solidaritätsumlage werde lediglich der Überfluss einiger steuerstarker Kommunen zugunsten steuerarmer Kommunen abgeschöpft.

Der zur Verteilung der Schlüsselmasse errechnete „Finanzbedarf“ in Form der Ausgangsmesszahl hat jedoch nur sehr begrenzt etwas mit dem tatsächlichen Finanzbedarf einer Kommune zu tun. Es stellt auf der Basis fiktiver Parameter lediglich das Verhältnis der vermeintlichen Bedarfe unterschiedlicher Kommunen gegenüber, um einen Verteilungsschlüssel zu gewinnen. Die Tatsache, dass diese fiktive Berechnung unbestritten weder die von unzählig vielen Faktoren abhängige tatsächliche Bedarfssituation einzelner Städte und Gemeinden noch das Verhältnis der Bedarfe der Kommunen untereinander wirklich gerecht abbilden kann, erklärt zu einem großen Teil die bereits jetzt vorhandenen erheblichen Unterschiede in der realen Finanzsituation der Städte und Gemeinden, die nicht allein durch „besseres“ oder „schlechteres“ Wirtschaften begründet werden kann. Daneben ist die Abundanz auch von der Höhe der gesamten Finanzausgleichsmasse abhängig, so dass sie kaum etwas über die tatsächliche Finanzkraft einer Kommune aussagt. Dies wird auch daran deutlich, dass sich zahlreiche Kommunen trotz Abundanz in der Haushaltssicherung oder sogar im Nothaushalt befinden. Im Jahr 2013 verfügen lediglich 14 der von der Solidarumlage betroffenen Kommunen über einen ausgeglichenen Haushalt, die Haushalte von 32 Kommunen weisen ein strukturelles Defizit auf, 14 Kommunen befinden sich in der Haushaltssicherung und eine Kommune kann sogar kein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept mehr aufweisen. Die mangelnde „Gerechtigkeit“ bei der Verteilung der Schlüsselmasse ist nicht umsonst immer wieder Gegenstand finanzwirtschaftlicher Gutachten, von Rechtsstreitigkeiten und politischen Diskussionen, in denen einzelne Parameter wie z.B. Wohnerveredelung, Soziallastenansatz, fiktive Hebesätze etc. heftig diskutiert werden. Gerade wegen dieser bekannten Verwerfungen ist eine hohe finanzielle Belastung einer kleinen Anzahl von Kommunen durch die geplante Solidaritätsumlage höchst bedenklich. Sie verstärkt für diese in überproportionalem Umfang die systemimmanenten „Ungerechtigkeiten“ und überfordert sie in eklatanter Weise, wie der Blick auf die in der beigefügten Tabelle dargestellte Haushaltssituation der im Kreis Siegen-Wittgenstein betroffenen Kommunen deutlich zeigt.

Erschwerend kommt insbesondere für die kleinen und mittleren abundanten kreisangehörigen Städte und Gemeinden hinzu, dass diese bereits wegen ihrer Steuerkraft überdurchschnittlich durch die Kreisumlage und damit auch durch die Landschaftsverbandsumlage sowie durch die Zahlungen zum Fonds Deutsche Einheit belastet werden. Die Disparitäten werden zusätzlich dadurch verstärkt, dass die Belastung durch die Kreisumlage bei Kommunen in verschiedenen Kreisen sehr unterschiedlich sein kann, weil sie in ihrer Höhe nicht nur von der eigenen Steuerkraft, sondern auch von der Steuerkraft der übrigen Städte und Gemeinden sowie dem absoluten Finanzbedarf in dem

jeweiligen Kreis abhängt. Die Kumulation der auf der gleichen Berechnungssystematik basierenden Zahllasten von Solidaritätsumlage und den übrigen Umlagezahlungen ist für die betroffenen Kommunen nicht tragbar.

Sie führt darüber hinaus auch zu einer Umverteilung von Finanzkraft zugunsten der kreisfreien Städte in den Ballungszentren und zulasten des ländlichen Raumes. Den sechs Städten und Gemeinden im Kreis Siegen-Wittgenstein werden durch die Solidaritätsumlage jährlich 14,6 Mio. Euro entzogen, die dringend für die Aufrechterhaltung der Infrastruktur benötigt werden.

These 3

Die umverteilende Wirkung der geplanten Solidaritätsumlage schwächt die kommunale Selbstverwaltung und ist motivations- und innovationshemmend, weil sie den bereits durch die verschiedenen Umlageelemente im vertikalen und horizontalen Finanzausgleich ausreichend berücksichtigten Solidaritätsaspekt überzieht.

Diese These wird wissenschaftlich gestützt durch das vom Innenministerium selbst im November 2006 beauftragte „Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München“ (ifo), das in seinem „Gutachten zur Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in NRW“ von der Einführung einer Abundanzumlage abrät, da hierdurch keine Verbesserung für die kommunale Ebene insgesamt eintrete, sondern lediglich Umverteilungseffekte erzielt würden. Zudem müsse der allokativen Zweck des Finanzausgleichs beachtet werden. Die Eigenverantwortung dürfe nicht geschwächt werden. Es müssten positive Anreize für die gemeindliche Finanzpolitik gesetzt werden. Dies beinhaltet auch, dass zu große Nivellierungen durch Ausgleichsmaßnahmen vermieden werden müssten (*zitiert aus dem Abschlussbericht der Kommission zur Beratung der Empfehlungen des ifo, 2010*).

Die vom Innenministerium einberufene Kommission zur Beratung der Empfehlungen des ifo schreibt in ihrem Abschlussbericht deshalb auch folgerichtig: „Eine Lösung der bestehenden Haushaltssicherungs- bzw. Nothaushaltsproblematik sowie der damit in Verbindung stehenden Problematik hoher Verbindlichkeiten im Bereich der Liquiditätskredite sollte eher außerhalb des horizontalen Finanzausgleichssystems gefunden werden.“

Demotivierend wirkt die Solidaritätsumlage auch für die ehrenamtlichen Politikerinnen und Politiker in den Kommunen, weil die Umlagelast die erwirtschafteten Einnahmen übertrifft, eine Gegenfinanzierung nur über Steuererhöhungen möglich ist und der Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum zunehmend auf ein Minimum reduziert wird.

These 4

Die immer wieder ins Feld geführte „Gegenfinanzierung“ der Solidaritätsumlage durch Entlastungen aus der Übernahme der Grundsicherungsleistungen durch den Bund gerade bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden nicht annähernd gegeben.

Ein Blick auf die betroffenen Städte und Gemeinden am Beispiel der Gemeinde Burbach belegt diese These. Der Kreis Siegen-Wittgenstein wird durch die Übernahme der Grundsicherungsleistungen durch den Bund im Jahr 2014 um 4,6 Mio. Euro entlastet. Das bedeutet für die Gemeinde Burbach eine theoretische Entlastung von lediglich 230 Tsd. Euro bei gleichzeitiger Belastung durch die Solidaritätsumlage von 6,2 Mio. Euro. Hinzu kommt, dass eine tatsächliche Entlastung durch Senkung der Kreisumlage noch nicht einmal möglich ist, weil die Entlastung des Kreishaushaltes allein durch Steigerung der Eingliederungshilfe in Höhe von 5,4 Mio. Euro überkompensiert wird.

These 5

Die Solidaritätsumlage schadet dem Wirtschaftsstandort NRW, weil sie notgedrungen zu weiteren Erhöhungen von Gewerbesteuerhebesätzen führt und damit insbesondere

in Grenzregionen zu anderen Bundesländern die Abwanderung von Unternehmen aus NRW fördert.

Gerade im Kreis Siegen-Wittgenstein mit seiner Grenzlage zu Hessen und Rheinland Pfalz hat sich bereits jetzt wegen der im Vergleich höheren Gewerbesteuerhebesätze ein von Unternehmen immer wieder betonter Standortnachteil gegeben, der bereits zur Verlagerung von Unternehmensstandorten geführt hat. Während die schwierige Finanzsituation dazu geführt hat, dass keine der Städte und Gemeinden im Kreis Siegen-Wittgenstein einen Hebesatz unterhalb des fiktiven Hebesatzes festgesetzt hat, die meisten sogar höhere Hebesätze (s. Anlage) beschließen mussten, liegen die Hebesätze in den direkt benachbarten Städten Haiger (310 %), Breitscheid (320 %), Rennerod (330 %) deutlich niedriger. Gerade erfolgreiche Unternehmen mit hohen Steuerlasten, die im Grenzbereich investieren, entscheiden sich immer häufiger gegen den Standort NRW. Damit entzieht das Land NRW den Kommunen indirekt einen Teil der Steuerkraft, die nicht zuletzt die Basis für die Erhebung der Solidaritätsumlage sein soll. So stellt auch Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Universität Kaiserslautern folgerichtig fest, dass „...viele nordrhein-westfälische Kommunen – aufsichtsrechtlich erzwungen – zu ‚Hochsteuerkommunen‘ mit vergleichsweise geringer Standortqualität gemacht (worden sind).“ (*Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 13.09.2013 zum FDP-Antrag „Kommunen fair behandeln – NRW braucht eine verlässliche und transparente Informationsgrundlage zum kommunalen Finanzbedarf“*). Zitat eines Bürgermeisters einer hessischen Nachbarkommune: „Unser beste Wirtschaftsförderer ist die nordrhein-westfälische Landesregierung.“

Die Tabelle in der Anlage zeigt die schwierige Finanzsituation der von der geplanten Solidaritätsumlage betroffenen Kommunen im Kreis Siegen-Wittgenstein:

- Vier der sechs Kommunen befinden sich in der Haushaltssicherung
- Alle Kommunen haben bereits jetzt Hebesätze in Höhe oder oberhalb der fiktiven Hebesätze festgesetzt
- Bereits ohne Solidaritätsumlage gelingt keiner der Kommunen der Ausgleich des Haushaltes im Jahr 2014. Mit der Solidaritätsumlage werden die Defizite deutlich höher
- Alle Kommunen sind verschuldet
- Die aufgestellten Haushaltssicherungskonzepte sind mit der Erhebung der Solidaritätsumlage nicht mehr haltbar

Die dargestellten Thesen zeigen in Verbindung mit der aufgezeigten Finanzsituation der betroffenen Städte und Gemeinden im Kreis Siegen-Wittgenstein, warum die Solidaritätsumlage grundsätzlich abzulehnen ist.

Burbach, den 08.10.2013

Haushaltssituation 2014 der von der geplanten Solidaritätsumlage betroffenen Städte und Gemeinden im Kreis Siegen-Wittgenstein

	Wilnsdorf	Kreuztal	Neunkirchen	Erndtebrück	Hilchenbach	Burbach
Einwohnerzahl	21.400	31.000	13.576	7.265	15.189	14.500
Haushaltssicherungskonzept (von –bis)	2012 – 2022	-	2012 – 2020	2012 - 2020	2012 - 2022	-
Geplante Solidaritätsumlage (EUR)	656.856	3.730.000	559.174	1.185.444	2.304.882	6.179.443
Erwartete Gewerbesteuer 2014 (EUR)	10.468.000	30.000.000	9.500.000	8.286.000	13.546.000	25.000.000
Kreisumlage gem. Eckdaten 2014 (EUR)	12.245.000	29.000.000	9.300.000	7.106.300	14.506.000	22.923.000
Vorr. Jahresfehlbetrag 2014 (EUR) (incl. Solidaritätsumlage)	3.250.000	10.000.000	3.500.000	2.043.394	5.170.000	8.853.370
Investive Verschuldung (EUR)	12.463.000	59.000.000	10.129.000	16.633.000	4.241.000	36.500.000
Kassenkredite (EUR)	23.340.000	-	7.500.000	2.700.000	5.000.000	3.000.000
Hebesatz Gewerbesteuer (%)	450 %	413 %	419 %	425 %	411 %	430 %
Hebesatz Grundsteuer (%)	450 %	413 %	450 %	425 %	413 %	430 %