



## **Ausschuss für Kommunalpolitik**

### **41. Sitzung (öffentlich)**

15. Oktober 2013

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:30 Uhr bis 16:35 Uhr

Vorsitz: Christian Dahm (SPD)

Protokoll: Rainer Klemann, Beate Mennekes, Thilo Rörtgen (Federführung)

### **Verhandlungspunkt:**

#### **Zweites Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 16/3968

In Verbindung mit:

**Zwangsabgabe verhindern, Stärkungspakt nachbessern – Vermeintlich starke Kommunen dürfen nicht durch rot-grüne Umverteilungspolitik unter die Wasserlinie gezogen werden**

Antrag  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/3964

**– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –**

Hierzu werden die in der folgenden Tabelle aufgeführten Sachverständigen angehört.

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Städtetag Nordrhein-Westfalen	Dr. Dörte Diemert		6, 30
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen	Claus Hamacher	16/1116	7, 32
Landkreistag Nordrhein-Westfalen	Thomas Hendele		9, 34
Arbeitsgruppe der Abundanzumlagegemeinden	Klaus Müller	16/1120	10, 35
	Christoph Ewers	16/1122	12, 37
	Martin Gentzsch	16/1129 16/1138	14, 38
Stadt Monheim am Rhein	Daniel Zimmermann	16/1124	14, 40
Stadt Lippstadt	Rainer Strotmeier	16/1102	16
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung	Hermann Rappen	16/1134	18, 43
Deubel Government Consulting	Prof. Dr. Ingolf Deubel	16/1107	20, 46
Grooterhorst & Partner Rechtsanwälte	Niklas Langguth	16/1123	22, 49

Weitere Stellungnahmen	
Landkreistag Brandenburg, Potsdam	16/1133
Kommunalwissenschaftliches Institut, Westfälische Wilhelms-Universität Münster	16/1110

\* \* \*



**Vorsitzender Christian Dahm:** Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich begrüße Sie alle herzlich zur 41. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik: die Vertreter der Landesregierung, die Vertreter der Medien, die Kolleginnen und Kollegen sowie insbesondere die zahlreichen Gästen sowohl auf der Besuchertribüne als auch hier unten im Plenarsaal.

Diese Ausschusssitzung war ursprünglich für den 11. Oktober 2013 vorgesehen. Aufgrund des großen Zuschauerinteresses haben wir uns aber entschieden, den Termin auf einen Tag zu verlegen, an dem der Plenarsaal zur Verfügung steht, damit Sie alle die Möglichkeit haben, hier an dieser Sitzung teilzunehmen. Der Vertagung ist es geschuldet, dass uns heute nicht mehr alle Sachverständigen zur Verfügung stehen können. Von sämtlichen Sachverständigen haben wir aber schriftliche Stellungnahmen vorliegen.

Wenn wir uns umschaun, sehen wir, dass heute zahlreiche Gäste aus den Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens – viele Bürgermeister, Kämmerer und Ratsmitglieder sowie interessierte Bürgerinnen und Bürger – unsere Ausschusssitzung verfolgen. Aus gegebenem Anlass möchte ich unsere Gäste darauf hinweisen, dass Beifalls- oder Missfallensäußerungen hier nicht gestattet sind. Bild- und Tonmitschnitte von der Sitzung sind ebenfalls nicht zulässig.

Lassen Sie uns nach diesen kurzen Vorbemerkungen nun in die Tagesordnung einsteigen. Ich rufe den einzigen Punkt auf:

### **Zweites Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 16/3968

In Verbindung mit:

**Zwangsabgabe verhindern, Stärkungspakt nachbessern – Vermeintlich starke Kommunen dürfen nicht durch rot-grüne Umverteilungspolitik unter die Wasserlinie gezogen werden**

Antrag  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/3964

### **– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –**

Meine Damen und Herren Sachverständigen, Sie dürfen davon ausgehen, dass die Abgeordneten Ihre schriftlichen Stellungnahmen gelesen haben.

In den Vorgesprächen mit den Fraktionen, aber auch im Schriftverkehr mit Ihnen haben wir uns darauf verständigt, dass wir mit Eingangsstatements beginnen. Bitte begrenzen Sie Ihr Eingangsstatement jeweils auf drei Minuten. Ich weiß, dass das sehr schwer ist. Die meisten Anwesenden kennen sich aber in dieser Thematik aus. – Dazu erhalten die Sachverständigen in der Reihenfolge des Tableaus jetzt das Wort.

**Dr. Dörte Diemert (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Einladung zu dieser Sachverständigenanhörung und die Möglichkeit, hier für den Städtetag und die kommunalen Spitzenverbände Stellung zu nehmen. – Wir haben als kommunale Spitzenverbände eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben. Gleichwohl werden wir in den nachfolgenden Statements verschiedene Aspekte des Gesetzentwurfs erörtern.

Seit Einbringung des Stärkungspaktgesetzes ist dieser Pakt intensiv diskutiert worden. Sie alle wissen, dass die kommunalen Spitzenverbände von Anfang dieser Diskussion an gemeinsame Positionierungen abgegeben haben. Diese Diskussion ist auch in den Reihen unserer Mitglieder intensiv geführt worden – mit sehr unterschiedlichen Zungenschlägen, aber dann doch mit einem Ergebnis, welches wir Ihnen heute hier darstellen.

Im Ergebnis haben wir damals die Initiative der Landesregierung zur Umsetzung des Stärkungspaktes auch vor dem Hintergrund der katastrophalen Finanzsituation der Kommunen in NRW sehr begrüßt, und zwar als einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung und als einen großen Fortschritt, obwohl – damit komme ich auch schon zu einem Kernproblem des Stärkungspaktes – die Mittel nicht ausreichen, um eine Lösung für alle Kommunen sicherzustellen und damit ein Anwachsen der Kassenkredite insgesamt zu verhindern. Trotzdem haben wir diese Initiative sehr begrüßt; denn als wir Ende 2011 intensiv über den Stärkungspakt gestritten haben, hat die Bankenwelt angesichts einer hohen Anzahl überschuldeter und von Überschuldung bedrohter Kommunen eine Antwort auf die kommunale Finanzmisere erwartet, sodass hier Handeln geboten war.

Bei allen Schwierigkeiten im Detail – uns ist bewusst, dass der Stärkungspakt beileibe kein Selbstläufer ist, sondern dass es bei der Umsetzung vor Ort teilweise Schwierigkeiten gibt – ist das ein sehr wichtiges Signal gewesen. Wir erhalten auch reihenweise Rückmeldungen, dass hier viel Positives bewegt worden ist. Etliche Kommunen haben erstmalig wieder Konsolidierungsperspektiven. Es sind eine Reihe von auch sehr schmerzhaften Konsolidierungsmaßnahmen auf den Weg gebracht worden.

Dass der damalige Gesetzentwurf nicht kritikfrei war, wissen Sie alle. Ich erinnere nur an die hoch strittigen Fragen der Auswahl- und Verteilungskriterien und der Rahmenbedingungen der Hilfen. Das können Sie in unseren Ausführungen zum damaligen Gesetzgebungsverfahren – Stellungnahme 15/1010 vom 2. November 2011 – im Detail nachlesen. Viele der damals aufgegriffenen Punkte werden auch jetzt wieder thematisiert. Die unmittelbare finanzielle Betroffenheit der mitfinanzierenden Kommunen wirkt insoweit wie ein Brennglas.

Als kommunale Spitzenverbände haben wir uns bisher nicht generell jedem Gespräch über kommunale Mitfinanzierung verschlossen; auch das muss gesagt sein. Wir halten es aber nicht für hinnehmbar, dass fehlende Finanzmittel des Bundes und des Landes allein über die kommunalen Finanzmittel aufgebracht werden sollen und damit, vereinfacht gesagt, die Probleme von Duisburg in Düsseldorf gelöst werden sollen. Von Anfang an haben wir darauf hingewiesen, dass das Finanzierungsvolu-

men des Stärkungspaktes in Höhe von 350 Millionen € an frischem Landesgeld nicht ausreicht, um das ursprünglich avisierte Ziel einer Gesamtlösung für alle NRW-Kommunen – ich erinnere hier an das Gutachten von Junkernheinrich/Lenk – zu erreichen.

Von dort rühren die jetzt diskutierten Probleme ursprünglich her. So musste sich die Landesregierung in der ersten Stufe mangels Masse darauf konzentrieren, eine Auswahl von Kommunen zu treffen, die Hilfen erhalten sollen, obwohl auch jenseits dieses Kreises Unterstützungsbedarf besteht. Die dringend notwendige Ausweitung des Hilfsprogramms sollte dann allein aus kommunalen Komplementärmitteln finanziert werden. Dazu wurde eine hoch umstrittene GFG-Befrachtung in Höhe von bis zu 115 Millionen € eingeführt. Mit der jetzt geplanten Solidaritätsumlage soll der zweite Schritt unternommen werden und ein Finanzierungsvolumen von rund 182 Millionen € generiert werden. Damit sehen sich die betreffenden Kommunen mit einer Abschöpfung kommunaler Mittel konfrontiert, obwohl sie selbst mit Haushaltsproblemen kämpfen und aus dem Stärkungspakt keinerlei Konsolidierungsperspektive erhalten.

Auch wenn alle NRW-Kommunen ein Interesse an einer Lösung der drängenden kommunalen Finanzierungsprobleme haben, ist dies unseres Erachtens kein gangbarer Weg. Es fehlt weiterhin ein nachhaltiges Gesamtkonzept, das auch dem Interesse der Kommunen außerhalb des Stärkungspaktes Rechnung trägt und ihnen ebenfalls eine Konsolidierungsperspektive bietet. Mit der kommunalen Komplementärfinanzierung werden die kommunalen Finanzierungsprobleme nicht gelöst, sondern nur verbreitert. Viele der betreffenden Kommunen – dazu wird mein Kollege Hamacher unmittelbar im Anschluss ausführen – haben ebenfalls enorme Finanzierungsprobleme, für die sie eine Konsolidierungsperspektive benötigen. – Vielen Dank.

**Claus Hamacher (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen):** Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Was die Haltung der kommunalen Spitzenverbände zum Stärkungspakt insgesamt angeht, verweise ich auf die Ausführungen von Frau Dr. Diemert. Das brauche ich nicht zu wiederholen. Deshalb kann ich direkt auf die interkommunale Solidarität zu sprechen kommen. Die Ehrlichkeit gebietet es, zu bemerken, dass das keine reine Erfindung des Landes ist, sondern die Anklänge dafür schon im Gutachten von Junkernheinrich/Lenk zu finden sind. Dort sind verschiedene Finanzierungsmodelle vorgestellt worden. Ein Strang war die interkommunale Solidarität.

Gleichwohl kann man dieses Gutachten unseres Erachtens nicht als Rechtfertigung für die Heranziehung der Kommunen zur Finanzierung der zweiten Stufe des Stärkungspaktes in der jetzt vorgesehenen Form verwenden. In diesem Zusammenhang darf ich an die im Gutachten formulierten Ziele erinnern, nämlich zum einen die Ermöglichung des Haushaltsausgleichs für alle Kommunen und zum anderen den stufenweisen Abbau der Liquiditätskredite. Wichtig ist dabei vor allem Folgendes: Das Gutachten von Junkernheinrich/Lenk geht davon aus, dass die Kommunen durch die

ihnen abgeforderte Solidarität nicht selbst in Schwierigkeiten kommen und nicht die Fähigkeit verlieren sollen, den eigenen Haushaltsausgleich darzustellen.

Ich will mich an dieser Stelle nicht dazu äußern, ob die von den Stärkungspaktkommunen aufgelegten Haushaltssicherungspläne dazu führen werden, dass ihre Haushalte demnächst ohne Hilfen ausgeglichen werden können. Was aber mit Sicherheit nicht eingehalten werden kann, ist das Versprechen, dass die zur Mitfinanzierung herangezogenen Kommunen dadurch nicht selber in Schwierigkeiten geraten. Das gilt sowohl für den bereits stattfindenden Vorwegabzug im GFG als auch für die nunmehr vorgesehene Solidaritätsumlage. Von den abundanten Städten und Gemeinden sollen über 180 Millionen € jährlich aufgebracht werden.

In der öffentlichen Diskussion wird „abundant“ gerne mit „wohlhabend“ oder „reich“ übersetzt. Dafür gab es gerade heute Morgen zahlreiche Beispiele in der Berichterstattung des Rundfunks. Von der Wortherkunft her liegt das auch nicht fern. Das lateinische Wort „abundare“ bedeutet „überfließen“. Tatsächlich sagt der Begriff der Abundanz aber wenig über die tatsächliche Haushaltssituation aus. Nur wenige der abundanten Städte und Gemeinden schaffen den doppelten Haushaltsausgleich, ohne dafür ihr Eigenkapital anzutasten. 16 abundante Kommunen müssen Haushaltssicherungskonzepte aufstellen; zwei befinden sich gar im Nothaushalt. Nicht einmal die Kombination „abundant“ und „Stärkungspaktkommune“ ist ausgeschlossen. Es ist auch nicht so, dass der hier ins Auge gefasste Kreis der Zahler frei von Kassenkrediten wäre. Einige Solidarumlagekandidaten weisen sogar insgesamt eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung auf als einige der Empfängerkommunen.

Damit unterscheidet sich die finanzielle Lage der nordrhein-westfälischen Zahlerkommunen grundsätzlich von der Situation in Bayern oder Baden-Württemberg, wo es bereits seit vielen Jahren eine sogenannte Finanzausgleichsumlage gibt. Weshalb ist das so?

Zum einen hängt es damit zusammen, dass der vermeintliche Steuerreichtum jedenfalls zum Teil nur auf dem Papier zu finden ist. Aufgrund der fiktiven Berechnung der Einnahmen – zumal auf der Grundlage eines einheitlichen Hebesatzes – bleiben die realen Steuereinnahmen häufig deutlich hinter dem zurück, was den Kommunen angerechnet wird.

Auf eine weitere Besonderheit muss ich als Vertreter kreisangehöriger Kommunen aufmerksam machen. Das Etikett „abundant“ ist das Ergebnis von Berechnungen auf der Ebene des landesweiten kommunalen Finanzausgleichs. Wer die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde aber allein danach beurteilt, der übersieht, dass Abundanz für eine kreisangehörige Kommune nicht das Gleiche bedeutet wie für eine kreisfreie Kommune. Über die Kreise gibt es nämlich eine zweite Stufe des Finanzausgleichs, der dafür sorgt, dass die Städte und Gemeinden von jedem fiktiv vorhandenen Steuer-Euro sehr reale 50 Cent oder mehr über die allgemeine Kreisumlage plus gegebenenfalls die Jugendamtsumlage abführen müssen. Danach hat sich der vermeintliche Reichtum schon deutlich relativiert. Dieser Sachverhalt wird in dem Finanzierungskonzept des Gesetzentwurfs leider komplett ausgeblendet.

Abschließend möchte ich unsere Bedenken noch einmal zusammenfassen. Sie gelten, wie gesagt, für beide Säulen kommunaler Solidarität. Es ist aus unserer Sicht nicht richtig, wenn man versucht, dem Problem der Überschuldung oder drohenden Überschuldung einer Gruppe von Kommunen dadurch zu begegnen, dass man bei allen anderen Kommunen den Verzehr des Eigenkapitals beschleunigt. Genauso wenig kann es richtig sein, wenn man versucht, den Aufwuchs der Kassenkredite bei den Empfängerkommunen zu stoppen, dabei aber sehenden Auges hinnimmt, dass andere Kommunen für ihre solidarischen Unterstützungsleistungen neue Kassenkredite aufnehmen müssen. Außerdem kann es generell nicht richtig sein, wenn man versucht, bei einem Teil der Kommunen die Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung wiederherzustellen, indem man sie in anderen Kommunen mittel- und langfristig aufs Spiel setzt.

Deswegen möchten wir Sie bitten, die gesamte Konstruktion der Finanzierung der zweiten Stufe des Stärkungspaktes vor diesem Hintergrund noch einmal auf den Prüfstand zu stellen. – Vielen Dank.

**Thomas Hendele (Landkreistag Nordrhein-Westfalen):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordnete! Sehr geehrte Damen und Herren! Vordergründig sind die Kreise nicht unmittelbar betroffen. Das ist aber schon dann anders zu beurteilen, wenn man weiß, dass die kreisangehörigen Kommunen mit 155 Millionen € von 181 Millionen € an der Abgabe partizipieren. Daher wird das sehr schnell im Rahmen der inneren Aufgabenverteilung der Kreise zu Auswirkungen auf die Kreise führen. – Lassen Sie mich aus Sicht des Landkreistages kurz in fünf Punkten darstellen, wie wir diese Abgabe einschätzen.

Erster Punkt: Nach unserer Auffassung hat das Land über Jahrzehnte hinweg – unter Landesregierungen völlig unterschiedlicher parteipolitischer Färbungen; das will ich ganz deutlich sagen – durch die Absenkung des Verbundsatzes, aber auch durch andere Maßnahmen dazu beigetragen, die Finanzschwäche der Kommunen herbeizuführen. Wir hatten einmal 28,5 % und haben heute 23 %. Des Weiteren mussten wir hinnehmen, dass es die bis 1982 gezahlten Kopfbeiträge nicht mehr gibt. Außerdem kam es bei der Grunderwerbsteuer zu einer Verringerung des Aufkommens für die kreisfreien Städte und die Kreise. Alles das hat nach unseren Berechnungen über die Jahrzehnte seit 1982 zu einer Reduktion von rund 49 Milliarden € geführt. Sinnigerweise entspricht das etwa der Verschuldung der nordrhein-westfälischen Kommunen. Eindrucksvoller kann man die Ursache der kommunalen Finanznot nicht erklären, glaube ich. Wir verkennen zwar nicht, dass auch die Soziallasten, die uns durch den Bundesgesetzgeber auferlegt worden sind, dazu beigetragen haben. Darüber reden wir in Berlin. Nicht zu Unrecht wird von Berlin aber darauf verwiesen, dass es letztlich die verfassungsgemäße Aufgabe der Länder ist, die Kommunen mit einer ausreichenden Finanzausstattung zu versehen. Das ist in Nordrhein-Westfalen in den letzten 30 Jahren nicht geschehen.

Zweiter Punkt: Der Stärkungspakt verfehlt sein Ziel. Das strukturelle Defizit wird im Gutachten Junkernheinrich/Lenk mit 2,15 Milliarden € beziffert. Dazu sind die Liquiditätskredite hinzuzurechnen, sodass man auf etwa 2,5 Milliarden € kommt. Sie

wissen selber, was im Stärkungspakt angedacht ist. Ich denke, es wächst die Erkenntnis, dass die Dotierung hierzu nicht ausreicht. Wer das nicht glaubt, möge sich einmal die Eckdaten der Stadt Essen ansehen, die in der zweiten Stufe des Stärkungspaktes mit 90 Millionen € die höchste Zahlung bekommt. Dass fast die Hälfte dieses Betrages durch die Kommunen refinanziert werden muss – ein Teil durch den Vorwegabzug im GFG und weitere 182 Millionen € über diese Umlage –, ist nicht gerecht; denn die Kommunen, die dies zu zahlen haben, sind letztlich nicht die Verursacher dieser Finanzmisere.

Dritter Punkt: Abundante Kommunen sind seit Jahren solidarisch, und zwar sogar doppelt. Zum einen bekommen abundante Kommunen seit Jahrzehnten keine allgemeinen Deckungsmittel des Landes. Zum anderen erfüllen sie aber sehr wohl die staatlichen Pflichtaufgaben, die ihnen auferlegt worden sind. Im Klartext heißt das, dass der kommunale Steuerzahler die Staatsaufgaben, die den Kommunen übertragen sind, bezahlt. Zudem führt der Vorwegabzug von 115 Millionen € im GFG automatisch zu einem niedrigeren Grundbetrag. Das wird die Zahl der abundanten Kommunen wiederum entsprechend erhöhen. Insofern kann man sagen, dass diese Solidarität seit Jahren vorliegt. Nach der Landesverfassung ist es auch nicht Aufgabe der Kommunen – um das deutlich zu sagen –, für eine ausreichende Finanzierung der anderen Kommunen zu sorgen.

Im Übrigen sind – diese Fiktion, der man unterliegt, hat Herr Hamacher schon angesprochen – 100 Millionen € Steueraufkommen in der Stadt Köln nicht 100 Millionen € Steueraufkommen im Kreis Düren. Das liegt an dem einheitlichen fiktiven Hebesatz. Ich kann Ihnen das Ergebnis gerne mitteilen. Bei der Stadt Köln würde sich das Ganze bei Berücksichtigung der Landschaftsverbandsumlage auf 86,7 Millionen € reduzieren. Eine Gemeinde des Kreises Düren hätte dann hingegen einen Betrag von 105,6 Millionen € zu zahlen. Genau diese Systematik legen Sie jetzt bei der Abundanzumlage zugrunde. Insofern werden Städte tatsächlich reich gerechnet.

Vierter Punkt: Das gewählte System führt zu Ungerechtigkeiten. Das ist eben auch schon dargestellt worden. Wir haben Kommunen, die durch die Abundanzumlage sofort in den Nothaushalt geraten. Das ist eindeutig so. Insofern ist dieses System auch nicht geeignet, die unzureichende finanzielle Ausstattung der Kommunen zu lösen.

Fünfter Punkt: Wir empfehlen Ihnen, auf diese Umlage zu verzichten; denn letztlich ist das Land für dieses Thema zuständig. Daher kann die Ausstattung der Kommunen nur über den Landeshaushalt erfolgen. – Schönen Dank.

**Klaus Müller (Arbeitsgruppe der Abundanzumlagegemeinden):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich bedanke mich für die Gelegenheit, als Bürgermeister der Stadt Plettenberg hier vor Ihnen zu sprechen und die bisher sehr abstrakten Daten aus Sicht einer mittleren kreisangehörigen Stadt etwas näher zu beleuchten. Zuvor möchte ich aber auch noch einige andere Aspekte aufgreifen.

Grundsätzlich finde ich die Ansätze des Landes löblich, aufgrund der katastrophalen Finanzlage in vielen Städten Nordrhein-Westfalens eine Neuregelung vorzunehmen.

Die Frage ist allerdings, mit welchen Mitteln man hier entsprechende Ergebnisse erzielen kann. Den bisherigen Gesetzentwurf finde ich da in einigen Punkten eher notleidend.

Zunächst möchte ich ebenfalls betonen, dass die bereitstehenden Mittel aus meiner Sicht bei Weitem nicht ausreichen, um die Lücken in den kommunalen Haushalten zu schließen. Das Problem ist letztlich, dass die Soziallasten, die uns von oben weitergereicht werden, die kommunalen Haushalte sprengen. Sie wirken sich beispielsweise auch auf die Kreisumlage aus. So entfallen nach den aktuellen Zahlen für das Jahr 2014 im Märkischen Kreis mittlerweile – bei steigender Tendenz; das ist das Schlimme – drei Viertel der Kreisumlage auf die Soziallasten, die wir als kreisangehörige Gemeinden natürlich entsprechend zahlen.

Die Situation in Bezug auf die Auskömmlichkeit beschreibt Prof. Dr. Oebbecke vom Kommunalwissenschaftlichen Institut der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster in seiner Stellungnahme sehr gut. Er hält die Entziehung der Finanzmittel grundsätzlich für verfassungskonform – jedenfalls so lange, wie das Ziel des Stärkungspaktes realistischerweise mit den vorgesehenen Mitteln erreichbar ist. Das Erstgesagte zeigt, dass eine solche nachhaltige Entlastung der kommunalen Haushalte und eine Rückführung der Schulden leider nicht als Ergebnis feststehen werden.

Nach meinem Eindruck – ich bediene mich eines Bildes, um es deutlicher zu machen; das ist natürlich etwas überspitzt – ist das gleichsam so, als wollte man mit einem Zehn-Liter-Eimer Wasser ein lichterloh brennendes Zimmer löschen. Das Wasser verdampft. Das Geld ist weg. Im Endeffekt sind die entsprechenden Grundlagen für die Zukunft nicht mehr gegeben.

Wegen der sehr hohen Soziallasten sollte man die Sondierungsgespräche und die Koalitionsverhandlungen in Berlin dazu nutzen, Veränderungen für die kommunale Ebene herbeizuführen. Im Moment heißt es in sehr abstrakten Pressemitteilungen, dass das beabsichtigt sei. Vonseiten des Landes und der Landesregierung muss mit Nachdruck in die Koalitionsverhandlungen eingegriffen werden, damit umgehend entsprechende Entlastungen für uns umgesetzt werden können.

Als kreisangehörige Städte stehen wir anders da als kreisfreie Städte, wobei die Stadt Düsseldorf in diesem Falle die einzige betroffene kreisfreie Stadt ist. Für uns als kreisangehörige abundante Städte führen die verschiedenen Umlagen nämlich zu einer Kumulation. Das stranguliert uns letztendlich und gefährdet damit auch die Selbstverwaltungsgarantie. Wir haben die Kreisumlage, die differenzierte Kreisumlage bzw. in unserem Fall die Kosten für unser eigenes Jugendamt, die Abundanzumlage, den Soli Ost und die Gewerbesteuerumlage zu bezahlen. Damit liegt die Abschöpfung bei weit über 80 %, teilweise 90 % der überschießenden Finanzkraft. Diese Überfrachtung kann meines Erachtens nicht mehr verfassungskonform sein.

Die finanzielle Solidarität – das wurde auch von meiner Vorrednerin und meinen Vorrednern betont – ist natürlich vorhanden. Wir zahlen in die Verbundmasse ein, während die finanzschwächeren Städte Schlüsselzuweisungen bekommen, an denen wir als abundante Kommunen nicht partizipieren. Des Weiteren werden wir aufgrund unserer Finanzkraft auf der Ebene des Kreises zur Kreisumlage herangezogen, was ei-

ne finanzstarke Stadt mehr befrachtet als eine finanzschwächere Stadt. Das ist alles gut und richtig und zeigt die notwendige Solidarität. Die Gewerbesteuerumlage richtet sich natürlich auch nach den jeweiligen Gewerbesteuereinnahmen. Wir als „gewerbesteuerstarke“ – in Anführungsstrichen – Stadt zahlen einen höheren Obolus. Das gleiche System gilt für den Soli Ost.

Das Problem, dass man „abundant“ mit „reich“ gleichsetzt, ist eben schon abstrakt angerissen worden. Die tatsächliche Situation sieht im Moment so aus, dass von den 60 Städten, die diese Umlage zahlen sollen, lediglich acht Städte einen tatsächlich ausgeglichenen Haushalt vorgelegt haben, während sich 17 der sogenannten Geburstädte in der Haushaltssicherung befinden bzw. einen nicht genehmigten Haushalt haben und 35 von ihnen auf der Grenze liegen.

Zu diesen 35 Städten gehören auch wir. Wir haben einen strukturell nicht ausgeglichenen Haushalt, müssen also immer wieder auf das Eigenkapital zurückgreifen, was auf Dauer auch nicht gut gehen kann. Die Abundanzumlage hätte zur Folge, dass die entsprechenden Rücklagen noch wesentlich schneller aufgezehrt wären.

Die Abundanzumlage würde dazu führen, dass unsere Stadt im nächsten Jahr nach den bisherigen Zahlen unserer Haushaltsplanung in die Haushaltssicherung abrutscht. Wir sind also konkret betroffen, obwohl wir traditionell seit vielen Jahren sparen. Auf die Belastungen, die durch Bund und Land erfolgen, müssen wir immer wieder reagieren. Durch entsprechende Sparrunden konnte das bei uns auch stets geleistet werden. Irgendwann ist bei den Einsparungen aber natürlich das Ende der Fahnenstange erreicht.

Daher werden wir auch massiv an die Einnahmeseite herangehen müssen. Das betrifft die Grundsteuer, aber auch die Gewerbesteuer – was uns vor ein weiteres Problem stellt. Wir stehen nämlich in einem länderübergreifenden Wettbewerb. Ich denke hier daran, dass Unternehmen, die ihre Muttersitze in Baden-Württemberg haben, ihre Dependancen bei uns irgendwann schließen, wenn unsere Grundsteuern und Gewerbesteuern dazu führen, dass man bei einem Standort in Baden-Württemberg mehrere 100 Punkte einsparen kann. In der Folge gehen Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen verloren. Außerdem werden Arbeitsplätze bei uns gestrichen, und die Sozialausgaben steigen. Deshalb setzen wir uns damit einer riesigen Gefahr aus. Die Spreizung ist heute schon sehr groß. Wir liegen im Bereich des fiktiven Hebesatzes. Bei der Gewerbesteuer gibt es in Rheinland-Pfalz und Hessen und vor allen Dingen in Baden-Württemberg und Bayern Hebesätze von etwa 300 Punkten. Daran wird unser Wettbewerbsnachteil deutlich. – Das waren im Groben die Auswirkungen auf unsere Stadt. Ich bedanke mich dafür, dass Sie mir Ihr Gehör geschenkt haben.

**Christoph Ewers (Arbeitsgruppe der Abundanzumlagegemeinden):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich bedanke mich herzlich dafür, hier Stellung nehmen zu können. – Als Bürgermeister der Gemeinde Burbach spreche ich für die abundanten Kommunen, insbesondere für die sechs im Kreis Siegen-Wittgenstein betroffenen Kommunen. Auch ich möchte die allgemeinen Aussagen, die bereits getroffen worden sind, exemplarisch ein wenig herunterbrechen.

Wie ist die Situation bei uns? Alle sechs Kommunen, die betroffen sein sollen, sind hoch verschuldet. Einige von ihnen haben eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung als manche Stärkungspaktkommunen. Alle sechs Kommunen weisen regelmäßig defizitäre Haushalte auf. In 2014 wird keine dieser Gemeinden ihren Haushalt ausgleichen können. Vier der sechs Kommunen sind in der Haushaltssicherung. Aus dem Nothaushalt sind sie teilweise nur über den geänderten § 76 GO NRW – Stichwort: Streckung des Ausgleichszeitraums – herausgekommen, und zwar mit großem Optimismus, was die Zahlenwerke angeht. Bei zwei dieser Kommunen waren die Zahlen schon in diesem Jahr nicht mehr haltbar, sodass sie Haushaltssperren erlassen haben. Außerdem kann sich keine der sechs Kommunen Hebesätze für Grundsteuer und Gewerbesteuer unterhalb der fiktiven Hebesätze leisten. Die meisten von ihnen haben höhere Hebesätze. Eine weitere Erhöhung ist in den Haushaltssicherungskonzepten schon vorgesehen, weil sie kommunalaufsichtlich gefordert wird.

Jetzt kann man sich natürlich fragen: Warum ist das so? Haben wir alle schlecht gewirtschaftet? Das ist nachweislich nicht der Fall. In den GPA-Berichten, die ja neutral sind, kann man das trefflich nachlesen. Die Gründe sind von den Vorrednern schon genannt worden: die systematische Unterfinanzierung, die mangelhafte Berechnungssystematik bei der Herleitung des Finanzbedarfs und vor allen Dingen – das ist das Entscheidende – die Umlagenkumulation, die dazu führt, dass bei uns teilweise die Gewerbesteuereinnahmen komplett in die Kreisumlage fließen. Woher soll dann noch eine Solidaritätsumlage gezahlt werden?

Im vertikalen Finanzausgleich und im horizontalen Finanzausgleich gibt es systemimmanente Ungerechtigkeiten. Das ist wohl unbestritten. Klar ist: Wenn man eine kleine Anzahl von Kommunen besonders stark belastet, potenzieren sich diese systemimmanenten Ungerechtigkeiten und führen zu den Ergebnissen, die hier schon dargestellt worden sind.

Ich möchte noch auf einen Aspekt eingehen, der beim Kollegen Müller bereits angeklungen ist und der uns als Kommunen im Kreis Siegen-Wittgenstein besonders stark betrifft, weil wir im Dreiländereck direkt an der Grenze zu Rheinland-Pfalz und Hessen liegen. Lassen Sie mich das am Beispiel der Gemeinde Burbach darstellen. Bei der Gewerbesteuer haben wir, weil das leider notwendig ist, einen Hebesatz von 430 %. Unsere drei hessischen und rheinland-pfälzischen Nachbargemeinden erheben 310, 320 und 330 %. In den letzten Jahren haben wir schon einige namhafte und steuerzahlkräftige Unternehmen an die Nachbarkommunen verloren. Das sind Millionenverluste – nicht nur für die Gemeinde Burbach, sondern auch für das Land Nordrhein-Westfalen. Bei jeder Neuinvestition eines heimischen Unternehmens führe ich die Diskussion über die Gewerbesteuerhebesätze. Die Solidaritätsumlage wird uns zwingen – im Zweifel kommunalaufsichtlich zwingen –, wieder an der Steuerschraube zu drehen. Damit sägen wir – das ist für mich ein wesentlicher Aspekt – mit der Solidaritätsumlage an dem Ast, auf dem wir sitzen. Sie schadet dem Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen und kann auf Dauer schon allein dadurch nicht denen helfen, denen sie eigentlich dienen soll.

Fazit: Die Solidaritätsumlage ist ungerecht. Sie schadet den betroffenen Städten und Gemeinden, ohne dass sie den Stärkungspaktkommunen nachhaltig helfen kann. Sie

schadet auch dem Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen, indem sie ihm langfristig Steuereinnahmen entzieht. – Herzlichen Dank.

**Martin Gentzsch (Arbeitsgruppe der Abundanzumlagegemeinden):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Als Kämmerer der Stadt Ratingen möchte ich einige Sachverhalte hervorheben, die gegen die Einführung einer Solidaritätsumlage sprechen.

Erstens. 85 % der steuerstarken Kommunen haben selbst Haushaltsdefizite – trotz eigener Konsolidierungsmaßnahmen. Bei einem Drittel dieser Kommunen sind die Fehlbeträge so groß, dass Haushaltssicherungskonzepte aufgestellt werden mussten. Diese erheblichen Schwierigkeiten zeigen, dass die meisten steuerstarken Kommunen die Solidaritätsumlage nicht aus eigenen Mitteln finanzieren können.

Zweitens. Im Gegensatz zu steuerstarken Kommunen gewährt das Land steuerschwächeren Kommunen Schlüsselzuweisungen – teilweise in mehrfacher Millioenhöhe. Steuerstarke Kommunen müssen ihre eigenen Aufgaben überwiegend aus eigenen Mitteln finanzieren.

Drittens. Das jetzige Umlagesystem beinhaltet weitere solidarische Ausgleichsmechanismen zwischen steuerstarken und steuerschwächeren Kommunen. Allein bei der Kreisumlage hat zum Beispiel die Stadt Ratingen aufgrund ihrer übersteigenden Steuerkraft in den vergangenen sieben Jahren eine um insgesamt 175 Millionen € höhere Umlage bezahlt. In den letzten sieben Jahren zahlte die Stadt Ratingen insgesamt 270 Millionen € mehr Kreis- und Gewerbesteuerumlagen einschließlich Umlage für den Fonds Deutsche Einheit als eine nach der Einwohnerstärke mit der Stadt Ratingen vergleichbare kreisangehörige Kommune.

Viertens. Die Solidaritätsumlage wird die Haushaltsdefizite der meisten steuerstarken Kommunen erheblich verschärfen und deutliche Schuldenanstiege auslösen. Bei der Stadt Ratingen wird das ohnehin bestehende strukturelle Defizit erheblich anwachsen. Unter Umständen kann in den nächsten Jahren sogar ein Haushaltssicherungskonzept nicht ausgeschlossen werden. Die Stadt Haan befindet sich bereits in der Haushaltssicherung. Die Realsteuerhebesätze hat der Stadtrat dort bereits auf das Niveau der fiktiven Hebesätze erhöht. Aufgrund der Solidaritätsumlage kann die Aufsichtsbehörde das Haushaltssicherungskonzept der Stadt Haan voraussichtlich nicht mehr genehmigen. Dann kommen in Haan die Regelungen des Nothaushaltsrechts zur Anwendung.

Die Beispiele aus Ratingen und Haan finden sich in dieser oder ähnlicher Form in vielen anderen Kommunen wieder. Bei der Solidaritätsumlage werden jedoch die tatsächlichen Finanzprobleme steuerstarker Kommunen nicht betrachtet. Das Land ist allerdings für eine ausreichende Finanzmittelausstattung aller Kommunen verantwortlich. Daher müssen die Finanzhilfen des Stärkungspaktgesetzes vollständig aus Landesmitteln finanziert werden. – Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

**Daniel Zimmermann (Stadt Monheim am Rhein):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich bedanke mich für die Einladung zu die-

ser Anhörung. – Die Tatsache, dass die drei Kollegen aus Plettenberg, Burbach und Ratingen genauso wie ich hier die Sichtweise der betroffenen Kommunen vertreten können, weckt doch die Hoffnung, dass die Abgeordneten des Landtags vielleicht noch zu einer vom Gesetzentwurf der Landesregierung abweichenden Beschlussfassung kommen.

In meiner schriftlichen Stellungnahme habe ich den besonderen Fokus auf das gerade noch einmal vom Bürgermeister der Gemeinde Burbach dargestellte Problem des Steuerwettbewerbs und der nachteiligen Situation der Kommunen in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu Standorten in anderen Bundesländern und im europäischen Ausland gelegt. Da Ihnen diese Ausführungen schriftlich vorliegen, möchte ich in meinem Eingangsstatement kurz auf vier darüber hinausgehende Punkte hinweisen.

Erster Punkt: Das Kriterium der nachhaltigen Abundanz, nach dem bemessen wird, ob eine Kommune die Solidaritätsumlage zahlen muss oder nicht, ist willkürlich und schafft eine Dreiklassengesellschaft unter den Kommunen. Es gibt zum einen die Kommunen, die Schlüsselzuweisungen vom Land bekommen, und zum anderen die Kommunen, die abundant sind. Bei Letzteren ist noch zwischen denjenigen, die nachhaltig abundant sind und Geld abgeben, und denjenigen, die nicht nachhaltig abundant sind und kein Geld abgeben, weil ihre Steuerkraft nur kurzfristig über ihrem rechnerischen Finanzbedarf liegt, zu differenzieren. Der Fall ist denkbar, dass eine Stadt, die die Abundanzschwelle jedes Jahr nur leicht überschreitet, voll abführungspflichtig wird, während eine Stadt, die nur alle zwei oder drei Jahre eine sehr hohe überschießende Steuerkraft aufweist, nichts abgeben muss, weil sie nicht nachhaltig abundant ist. Dieses Beispiel illustriert meines Erachtens deutlich, wie ungeeignet die hier noch einmal vorgenommene Aufteilung zwischen nachhaltig und nicht nachhaltig abundanten Kommunen ist.

Zweiter Punkt: Die Ausgangsmesszahl als Größe für den unterstellten Finanzbedarf einer Kommune eignet sich nicht zur Bestimmung des tatsächlichen Finanzbedarfs. Die Ausgangsmesszahl im GFG wurde geschaffen, um für eine gerechte Verteilung der zur Verfügung stehenden Schlüsselzuweisungen zu sorgen. Sie stellt aber nicht den echten Finanzbedarf einer Kommune dar. Wie Sie wissen, wird der Gesamtansatz zur Berechnung der Ausgangsmesszahl aus dem Hauptansatz unter Berücksichtigung von Einwohnerveränderungen, dem Schüleransatz, dem Soziallastenansatz, dem Zentralitätsansatz und dem Flächenansatz gebildet. Nach dem GFG werden die Ausgangsmesszahlen der beteiligten Kommunen dann aber so lange nach oben oder unten korrigiert, bis die zur Verfügung stehende Masse an Schlüsselzuweisungen genau ausgeschüttet wird; denn die Schlüsselzuweisungen, die das Land den nicht abundanten Kommunen zur Verfügung stellt, sollen genau 90 % des Unterschiedsbetrags zwischen der maßgeblichen Ausgangsmesszahl und der maßgeblichen Steuerkraftmesszahl betragen. Damit diese Rechnung aufgeht, müssen die Ausgangsmesszahlen so normiert werden, dass tatsächlich die zur Verfügung stehende Schlüsselzuweisungsmasse ausgegeben wird. Daraus folgt: Die Ausgangsmesszahl kann zwar vielleicht ein gerechter Maßstab zur Verteilung der zur Verfügung stehenden Schlüsselzuweisungen sein. Man kann das aber nicht spiegelbildlich auf die abundanten Kommunen übertragen. Eine Heranziehung in Form der über-

schießenden Steuerkraft mit allem, was über der Ausgangsmesszahl liegt, verbietet sich eigentlich.

Dritter Punkt: Problematisch für kreisangehörige Kommunen ist die Kumulierung von verschiedenen Umlagen durch die Nichtberücksichtigung der Kreisumlagezahlung bei der Solidaritätsumlagepflicht. Die im vorliegenden Gesetzentwurf zur Erhebung der Solidaritätsumlage vorgesehene Systematik klammert – wir haben es gerade schon gehört – die Kreisumlagepflichten von kreisangehörigen Kommunen völlig aus. Die im Gesetzentwurf vorgenommene Kappung bei einer Abführungspflicht von 90 %, solange in drei Jahren hintereinander mehr als 90 % der Steuerkraft abgeschöpft werden, ist auch unzureichend; denn sie unterstellt, dass eine Kommune mit 10 % ihrer Steuermittel auskommen muss, um nicht nur ihre eigenen kommunalen Aufgaben zu erfüllen, sondern darüber hinaus auch noch die Aufgaben wahrzunehmen, die ihr von Land und Bund zugewiesen worden sind. Es liegt wohl auf der Hand, dass 10 % nicht ausreichen, um diesen Aufgaben dauerhaft nachzukommen.

Vierter Punkt: Einige Skurrilitäten in der vorliegenden Modellrechnung belegen eindeutig, dass die Umlagesystematik erhebliche Defizite aufweist. Ich will hier zwei Beispiele nennen. Erstens. Sprockhövel gehört als Empfängerkommune zum Stärkungspakt, ist aber gleichwohl abundant. Zweitens. Die Stadt Grevenbroich, die Zahlerrkommune ist und demnächst 1,4 Millionen € in die Solidaritätsumlage abgeben soll, hat im kommenden Haushalt 2014 ein strukturelles Defizit von 35,6 Millionen €. Damit ist Grevenbroich im Nothaushalt. Diese beiden Beispiele verdeutlichen, dass die im Gesetzentwurf enthaltenen Messgrößen unzureichend sind. Ich glaube auch kaum, dass – sollte es zu einer gerichtlichen Prüfung der Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes kommen müssen, was ich nicht hoffe – der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen solche Verwerfungen im Einzelfall unberücksichtigt lassen kann. – Herzlichen Dank.

**Rainer Strotmeier (Stadt Lippstadt):** Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Lassen Sie mich mit einer kurzen Vorbemerkung beginnen. Ich trete hier nicht als Vertreter eines Verbandes oder sogar einer Partei auf, sondern als Sachverständiger, der seine persönliche Auffassung zu dieser Thematik äußern möchte. Seit über 30 Jahren beschäftige ich mich in unterschiedlichen Funktionen mit dem kommunalen Finanzausgleich. Als Volkswirt betrachte ich den Finanzausgleich und insbesondere das Schlüsselzuweisungssystem vor allem durch die ökonomische Brille, wobei mir die ökonomische Rationalität des Systems besonders wichtig ist. – Vor diesem Hintergrund werde ich nun kurz Stellung nehmen, und zwar beschränkt auf das Instrument der Solidaritätsumlage und seine Geeignetheit zur Abschöpfung der kommunalen Komplementärmittel. Bezüglich der Frage, inwieweit es überhaupt gerechtfertigt ist, die Kommunen zu einem solchen Beitrag heranzuziehen, verweise ich auf die Stellungnahmen der Vertreter der kommunalen Spitzenverbände.

In Nordrhein-Westfalen ist das System traditionell seit vielen Jahren davon geprägt, dass der redistributiven Funktion gegenüber der allokativen Funktion eindeutig Vorrang eingeräumt wird. Das bedeutet, dass das Ziel, bestehende Steuerkraftunter-

schiede mittels der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse weitestgehend auszugleichen, eindeutig das Ziel dominiert, genügend Anreize zu Pflege und weiteren Entwicklung der Steuerbasis zu setzen – zumindest für den Bereich derjenigen Kommunen, die Schlüsselzuweisungen erhalten. In ökonomischer Sicht ist dieses System suboptimal. Wir haben eine hohe Nivellierungswirkung festzustellen. Das heißt, dass die Steuerkraftunterschiede weitgehend ausgeglichen werden. Der Anteil des tatsächlichen Steueraufkommens, der in dem System als Steuerkraft angerechnet wird, ist sehr hoch. Damit ist der Anreiz zu Pflege und Entwicklung der eigenen Steuerbasis schwach ausgeprägt. Hinzu kommt der Abschöpfungseffekt über die Kreisumlage und die Landschaftsverbandsumlage.

Damit eine kreisangehörige Gemeinde ohne eigenes Jugendamt angesichts der aktuellen von außen vorgegebenen Parameter bei der Gewinnung eines neuen Betriebes mit einer zusätzlichen Gewerbesteuerzahlung im System überhaupt einen Gewinn erwirtschaften kann – Gewinn so definiert, dass unter dem Strich überhaupt noch 1 € übrig bleibt –, muss sie einen Hebesatz von 398 Punkten festgesetzt haben, also einen sehr hohen Hebesatz. Bei den kreisfreien Städten ist dieser Schwellenwert zurzeit bei 382 Punkten anzusetzen.

Vor diesem Hintergrund habe ich mich schon vor einigen Jahren in einem Fachbeitrag dafür ausgesprochen, das System in einigen Elementen zu verändern, nämlich in folgender Weise:

- Ich plädiere dafür, die Ausgleichsquote schrittweise auf einen Wert von 75 bis 85 % zu reduzieren.
- Mein weiterer Vorschlag lautet, die gemeindliche Schlüsselmasse durch die Mittel aus einer Abundanzabgabe zu verstärken.
- Gleichzeitig ist es notwendig, die gerade erwähnten Differenzen zu beseitigen und größenklassenabhängige fiktive Hebesätze einzuführen.
- Auf eine Erhöhung dieser fiktiven Hebesätze sollte über einen längeren Zeitraum verzichtet werden.

Mit dem nun vorliegenden Gesetzentwurf zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes hat die Landesregierung einen Vorschlag aufgegriffen bzw. ein Instrument zusätzlich in die Systematik eingeführt, nämlich eine Abundanzabgabe, die jetzt Solidaritätsumlage genannt wird. Meines Erachtens ist dies vor dem Hintergrund des Gesamtpaketes, das ich gerade beschrieben habe, eine systemkonforme Ergänzung des jetzigen Systems.

Allerdings – es ist mir sehr wichtig, das zu betonen – muss damit zwangsläufig die Abzugsfähigkeit dieser Umlage von den Umlagegrundlagen für die Kreisumlage und die Landschaftsverbandsumlage verbunden sein; denn sonst wird bei der Ermittlung der Kreisumlage und der Landschaftsverbandsumlage eine Steuerkraft zugrunde gelegt, die in dieser Höhe de facto nicht vorhanden ist. Diese Ungleichbehandlung gerade mit der Gewerbesteuerumlage vermag ökonomisch nicht zu überzeugen und ist gegebenenfalls als rechtlich bedenklich zu beurteilen. Eine Abzugsfähigkeit der Solidaritätsumlage stellt zudem sicher, dass innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems

– nach meiner Einschätzung ist die Solidaritätsumlage ein Element des Schlüsselzuweisungssystems, obwohl sie nicht im Gemeindefinanzierungsgesetz geregelt werden soll, sondern in einem eigenständigen Gesetz – entsprechend den darin normierten Kriterien, über die man allerdings trefflich streiten kann, jede Gemeinde im Rahmen ihrer individuellen Leistungsfähigkeit direkt oder indirekt an der Finanzierung des kommunalen Anteils und damit an den Leistungen des Stärkungspaktes beteiligt wird. – Vielen Dank.

**Hermann Rappen (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung):**

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Die finanzwirtschaftliche Lage vieler nordrhein-westfälischer Kommunen ist prekär. Das gemeinsame Interesse des Landes und der kommunalen Familie muss es deshalb sein, die finanzwirtschaftliche Handlungsfähigkeit der Kommunen mit Haushaltsnotlagen wiederherzustellen sowie ihre Kreditwürdigkeit und damit letztlich die Kreditwürdigkeit aller nordrhein-westfälischen Kommunen zu erhalten.

Das Land stellt deshalb den Kommunen mit Haushaltsnotlagen im Rahmen des sogenannten Stärkungspaktes Konsolidierungshilfen zur Verfügung, die es aber nach Aussagen der Landesregierung und der sie tragenden Parteien nicht alleine stemmen kann. Im Jahr 2012 wies das Land selbst ein strukturelles Defizit von immerhin rund 3,4 Milliarden € auf. Vor diesem Hintergrund ist eine kommunale Beteiligung grundsätzlich begründbar.

Aber in welcher Art und Weise sollte sie erfolgen? Mit der Solidaritätsumlage, die als Abundanzumlage ausgestaltet ist, wird der falsche Weg beschritten. Dieser Weg ist deshalb falsch, weil in Fortsetzung des kommunalen Finanzausgleichs ein bedarfsorientierter Ansatz gewählt wird. Bemessungsgrundlage der Abundanzumlage ist die sogenannte überschüssige Steuerkraft, die sich als Differenz zwischen normierter Steuerkraft und Ausgleichsmesszahl bzw. Finanzbedarf ergibt. Dies ist allerdings der Kern aller Probleme.

Der Finanzbedarf bzw. die Ausgleichsmesszahl ist das Produkt aus Grundbetrag und Einwohnerzahl. Die Einwohner sind die eigentlichen Träger des Bedarfs. Abstrakte Mehrbedarfe versucht man durch die Einwohnergewichtung zu berücksichtigen. Wichtig ist hier aber der Grundbetrag, der so festgesetzt wird, dass die vorhandene kommunale Finanzmasse ausgeschöpft wird. Mit anderen Worten: Die Höhe der Schlüsselmasse bestimmt weitestgehend den Finanzbedarf der Kommunen.

Bei dieser Konstruktion wird übersehen, dass die kommunale Finanzierung primär nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz erfolgen soll. Das bedeutet, dass höhere Steuereinnahmen auf kommunaler Ebene sich nur dann rechtfertigen lassen, wenn ihnen auch höhere Leistungen gegenüberstehen. Die Solidaritätsumlage zwingt aber die umlagepflichtigen Kommunen, entweder die Steuern zu erhöhen oder die Leistungen zu kürzen. Letztlich werden also die kommunalen Steuerzahler abgeschöpft. Damit hat die Solidaritätsumlage – anders als im Gesetzentwurf dargestellt – finanzielle Auswirkungen auf private Haushalte und Unternehmen.

Die Unzulänglichkeit des verwendeten Indikators der überschüssigen Steuerkraft als Ausdruck der finanziellen Leistungsfähigkeit zeigt sich auch darin, dass, wie bereits erwähnt wurde, 18 der 60 umlagepflichtigen Gemeinden sich selbst in der Haushaltssicherung befinden, davon 16 mit einem genehmigten Haushaltssicherungskonzept und nach meinen letzten Informationen zwei mit einem nicht genehmigten Haushaltssicherungskonzept. Zudem sieht sich ein Großteil der Gemeinden, die sich in der Haushaltssicherung befinden, schwierigen sozioökonomischen Rahmenbedingungen gegenüber. Das heißt, dass diese Gemeinden sich mit schrumpfender Bevölkerung, überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit und Abwanderung auseinandersetzen haben. Diese Gruppe soll aber ungefähr 9 % des Umlagevolumens aufbringen, obwohl sie selbst unter erheblichen strukturellen Problemen leidet.

Wichtig sind in diesem Zusammenhang auch Verteilungswirkungen. Es stellt sich so dar, dass kleine und mittlere Städte mit 10.000 bis 50.000 Einwohnern den größten Teil der Solidaritätsumlage aufbringen sollen. Hauptnutznießer dieser Leistungen sind die kreisfreien Städte. Man sollte noch einmal überprüfen, ob man eine solche Verteilung wirklich zulassen kann.

Natürlich könnte man sagen, die betroffenen Gemeinden sollten die Hebesätze anheben. Fakt ist aber, dass in etwa der Hälfte der betroffenen umlagepflichtigen Gemeinden der Gewerbesteuerhebesatz bereits jetzt mehr oder weniger deutlich über dem nivellierten Hebesatz, der im kommunalen Finanzausgleich Anwendung findet, liegt. Unter den schon angesprochenen Wettbewerbsbedingungen dürfte sich eine Erhöhung also äußerst schwierig gestalten.

Des Weiteren ist anzumerken, dass es hier in der Tat zur Kumulation von Belastungen kommt, weil Kreisumlage und Landschaftsverbandsumlage teilweise auf vergleichbare Bemessungsgrundlagen zurückgreifen wie die Abundanzumlage und allenfalls die Gewerbesteuerumlage indirekt als entlastend anerkannt wird.

Probleme gibt es auch mit der Planbarkeit. Die Landesregierung hat Modellrechnungen zur Abundanzumlage durchgeführt. Danach hätte sich der Umlagesatz in 2013 auf 34,5 % belaufen. Jetzt geht man von 23,5 % aus. Dazwischen liegt ein Jahr. Das hängt natürlich damit zusammen, dass sich die Zusammensetzung der umlagepflichtigen Gemeinden im Zeitablauf erheblich verändert. Dadurch bedingt wird es für die einzelnen Gemeinden, die im Laufe der Jahre für eine solche Umlage potenziell infrage kommen, schwierig, dies vorausszusehen und in ihrer Haushaltsplanung zu berücksichtigen.

Deshalb plädieren wir dafür – auch wenn dieser Vorschlag vielleicht nicht überall auf Gegenliebe stößt –, eine allgemeine Finanzkraftumlage einzuführen, wenn man denn auf einen Finanzierungsbeitrag der Kommunen nicht verzichten kann. In unserer Stellungnahme haben wir verschiedene Varianten dargestellt. Das Problem einer solchen Finanzkraftumlage ist natürlich, dass die Stärkungspaktgemeinden, die eigentlich Nutznießer der Konsolidierungshilfen sein sollen, einen Teil über diese Umlage selbst finanzieren müssen. Durch den Vorwegabzug im kommunalen Finanzausgleich tun sie das teilweise ohnehin schon.

Falls dieser Vorschlag nicht auf Gegenliebe stößt, könnte man sich auch überlegen, die Stärkungspaktgemeinden von dieser Umlage auszunehmen oder das Land an ihre Stelle treten und eine Kompensation vornehmen zu lassen. Diese Kompensation würde sich, je nach Modell, nach unseren Berechnungen auf 35 bis 56 Millionen € per annum belaufen. – Danke für die Aufmerksamkeit.

**Prof. Dr. Ingolf Deubel (Deubel Government Consulting):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen sind seit Jahrzehnten unterfinanziert. Das kann nicht ernsthaft bestritten werden. Bei gegebener Finanzausgleichsmasse heißt das, dass ein relativ hoher Nivellierungsgrad zwingend ist. Anders geht es überhaupt nicht. Da das Land Verantwortung für alle 396 Gemeinden und die Umlageverbände hat, muss es dafür sorgen, dass sie alle prinzipiell in der Lage sind, ihre Haushalte auszugleichen. Dafür ist das Schlüsselzuweisungssystem da. Wenn die Finanzen so knapp sind wie in Nordrhein-Westfalen, geht es nicht ohne Abundanzumlage. Eine Abundanzumlage ist zwingend, damit die steuerstärkeren Gemeinden in den Ausgleich einbezogen werden. Das ist das Prinzip.

Klar ist auch, dass das nur auf Basis fiktiver Hebesätze und nicht etwa tatsächlicher Hebesätze geht. Die fiktiven Hebesätze sind in Nordrhein-Westfalen zwar im Ländervergleich extrem hoch – das hat wiederum etwas mit der Unterfinanzierung der Kommunen zu tun –, liegen aber deutlich niedriger als die gewichteten durchschnittlichen Hebesätze. Bei der Grundsteuer B betragen die tatsächlichen durchschnittlichen Hebesätze 120 % der fiktiven Hebesätze, bei der Gewerbesteuer 108 %. Nun mag man sagen, die kleinen Gemeinden hätten niedrigere Hebesätze. Das ist in der Tat so. Auch in den Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern liegen die tatsächlichen durchschnittlichen Hebesätze aber über den fiktiven Hebesätzen, nämlich bei 103 % bei der Grundsteuer und bei 101 % bei der Gewerbesteuer. Vor diesem Hintergrund kann man zwar beklagen, dass es so hohe fiktive Hebesätze gibt. Rechtlich sind sie allerdings in keiner Weise angreifbar. Insofern ist der Grundansatz okay.

Nicht okay ist aber, dass hier nicht der abstrakte Bedarf einer Kommune eine Rolle spielt, sondern das konkrete Ausgabeverhalten. Bei der ersten Stufe des Stärkungspaktes mag man das noch hinnehmen, weil das Land zahlt. Wenn das Land für diejenigen zahlt, die mehr ausgeben, muss das Land das selbst verantworten. Bei der zweiten Stufe des Stärkungspaktes sollen aber andere Gemeinden für die Gemeinden zahlen, die mehr ausgeben. Nun wird immer gesagt, das liege an Sozialausgaben oder an Altlasten. Ich habe deshalb extra die Sozialausgaben und die Zinsen abgezogen und nur die restlichen Zuschussbedarfe genommen. Dann liegen Städte wie Essen und Gelsenkirchen nach wie vor weit oben. Wenn man Düsseldorf und Köln außen vor lässt, liegen sie weit höher als die anderen kreisfreien Städte, die nicht im Stärkungspakt sind. Ich nenne einmal die Zahlen. Es sind in Essen 827 € pro Kopf und in Gelsenkirchen 937 € pro Kopf. Der Durchschnitt der kreisfreien Städte ohne Stärkungspaktkommunen und ohne Düsseldorf und Köln liegt bei 683 € pro Kopf. Das sind Riesenunterschiede. Sie haben, wie gesagt, nichts mit Sozialausgaben zu tun, sondern schlicht und einfach mit Mehrausgaben. Der kreisangehörige Raum liegt – Kreise und kreisangehörige Gemeinden konsolidiert – bei 579 € pro Kopf, also noch ein ganzes Stück niedriger als die kreisfreien Städte.

Diese Zahlen sind von 2011. Dafür, dass in 2010 mehr ausgegeben wurde und das Eigenkapital aufgebraucht war, sollen jetzt alle anderen zahlen. Dafür, dass jemand freiwillig in den Pakt hineingeht, sollen die anderen pflichtig zahlen. Das finde ich sehr merkwürdig. Wie gesagt, hätte ich kein Problem damit, wenn es eine normale Abundanzumlage mit abstrakten Bedarfsgrößen wäre. Dann hielte ich es sogar für geboten.

Dass es eine Jugendamtsumlage gibt, wird bei der Ausgestaltung schlicht übersehen. Es ist aber so, dass kreisangehörige Gemeinden häufig kein eigenes Jugendamt haben. Wenn die Abundanzumlage kommt, müssen sie dann drei pflichtige Umlagen zahlen, nämlich Abundanzumlage plus Jugendamtsumlage und allgemeine Kreisumlage ohne Anrechnung auf die Umlagegrundlagen. In 2014 wird keine Gemeinde bei der Addition der drei Umlagesätze über 100 % sein, weil der Umlagesatz für die Abundanzumlage nur 23,47 % betragen wird. Im Gesetzentwurf ist aber festgelegt, dass er maximal bei 50 % liegen darf. Nehmen wir einmal an, die abundante Steuerkraft sinkt so stark, dass die 50 % ausgeschöpft werden müssen. Dann haben 60 % der abundanten Gemeinden eine kumulierte Umlagebelastung von über 100 %. Dies ist nach jeder Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und sämtlicher Landesverfassungsgerichte schlicht unzulässig. Das ist eine Übernivellierung. Es ändert auch die Finanzkraftreihenfolge unter den abundanten und zum Teil sogar den nicht abundanten Kommunen. Das ist verfassungswidrig. Ich kann nur dringend davon abraten.

Das Ganze nicht auf die Umlagegrundlagen anzurechnen, kann man machen. Dann muss man aber dafür sorgen, dass die 100 % nicht überschritten werden können. Dafür gibt es zwei Möglichkeiten. Eine Möglichkeit ist, den Grenzsatz so niedrig anzusetzen, dass es nicht zu einer Überschreitung kommen kann. Die Sätze der Kreisumlage plus der Jugendamtsumlage liegen in Nordrhein-Westfalen zwischen 48,5 % in Kleve und 73,93 % in Unna. Addiert man 50 %, kann man sich leicht ausrechnen, was passiert. Die Obergrenze sollte also 25 % betragen – maximal 30 %, wenn Sie risikobereit sind; das kann aber in Münster schon kaputt gehen. Ich würde Ihnen empfehlen, nicht mehr als 25 % zu nehmen. In 2014 hätte das keine Auswirkungen. Allerdings bestände das Risiko, dass man in den Folgejahren möglicherweise darüber liegt. Dann muss das Land eben den Rest dazutun. Das heißt: Wenn Sie es verfassungsrechtlich überhaupt in Münster durchkriegen wollen, haben Sie nur mit einem Höchstsatz von nicht mehr als 25 % – maximal 30 % – eine Chance.

Als letzten Punkt will ich die Begrenzung auf 90 % der Iststeuereinnahmen ansprechen. Ich habe das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts auch gelesen. Davon steht da überhaupt nichts. Es bezieht sich auf fiktive Hebesätze. Darin heißt es, bei fiktiven Hebesätzen dürfe man nicht in die Nähe der Nivellierung kommen. Das muss in Rheinland-Pfalz – dieses Urteil bezieht sich auf Rheinland-Pfalz – noch einmal überprüft werden. Nebenbei bemerkt: In Rheinland-Pfalz gibt es kleine Ortsgemeinden, die teilweise eine Verbandsgemeindeumlage und eine Kreisumlage von insgesamt 90 % zahlen müssen. Dort kann man auch sagen, dass diese Ortsgemeinden mit 10 % ihre Aufgaben erledigen können – aber doch nicht in Nordrhein-Westfalen. Hier ist es völlig ausgeschlossen, mit 10 % die pflichtigen Aufgaben zu erledigen. Diese Begrenzung bezieht sich aber auch auf die Iststeuereinnahmen. Ich sehe überhaupt

keinen Grund, auf die Iststeuereinnahmen abzuheben – abgesehen davon, dass dieses Problem ohnehin so gut wie vom Tisch ist, wenn Sie die Abundanzumlage auf 25 % beschränken; denn dann dürften die 90 % kaum überschritten werden. – Vielen Dank.

**Niklas Langguth (Grooterhorst & Partner Rechtsanwälte):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Die Presse der vergangenen Wochen zur Solidarumlage zeichnet ein Bild der Empörung bei den betroffenen Kommunen. Natürlich ist Empörung kein Kriterium, an dem man die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes messen könnte. In meiner Tätigkeit als Anwalt habe ich aber gelernt, dass meistens auch rechtlich etwas dran ist, wenn die Wellen so hoch schlagen wie hier. Ich bin zu der Auffassung gelangt, dass der Gesetzentwurf verfassungswidrig ist, und zwar aus mehreren Gründen.

Allem voran stellt sich die Grundsatzfrage, ob eine sogenannte Abundanzumlage überhaupt mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Obwohl der Gesetzentwurf sie in Solidarumlage umgetauft hat, möchte ich bei dem Fachausdruck bleiben. Die Abundanzumlage zielt darauf ab, den umlagebelasteten Gemeinden Steuereinnahmen zu entziehen, die ihnen von Verfassungs wegen zugewiesen sind, und zwar im Grundgesetz. Es stellt sich die Frage: Ist ein solcher Eingriff in die Finanzverfassung des Grundgesetzes überhaupt erlaubt?

Bislang ist das eher bejaht worden. Dabei wurde auf die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte der Länder verwiesen. Wenn man sich aber die Mühe macht, diese Urteile genauer zu lesen, findet man dazu keine Begründung. Alle diese Urteile verweisen stattdessen auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1991. Auch diese Verweisung geht aber ins Leere; denn das Bundesverfassungsgericht hat seinerzeit überhaupt nicht über eine Abundanzumlage entschieden – vielmehr ging es damals um die Krankenhausumlage Rheinland-Pfalz – und sich deshalb auch gar nicht näher mit der hier anstehenden Frage befasst.

Ganz anders sieht es aus, wenn man in die Literatur schaut. Die ganz herrschende Auffassung in der Literatur hält eine Abundanzumlage grundsätzlich für verfassungswidrig. Ich spreche hier von bedeutenden Stimmen. Darunter sind Standardkommentare zum Grundgesetz wie der Bonner Kommentar oder der Kommentar von Mangold/Klein/Starck. Die Juristen unter Ihnen werden das einzuordnen wissen. Die herrschende Auffassung in der Literatur ist auch gut begründet. Die Gegenauffassungen bringen dagegen nur wenige Argumente vor.

Ich persönlich halte deshalb die herrschende Auffassung in der Literatur für richtig und folgende Argumentation für zwingend: Was der Verfassungsgeber den Gemeinden, und zwar den einzelnen Gemeinden, zugesprochen hat, kann der Landesgesetzgeber ihm nicht wegnehmen und auf andere Gemeinden umverteilen.

Aber auch, wenn man einmal unterstellt, eine Abundanzumlage sei vom Grundsatz her möglich, bleibt der Gesetzentwurf aus meiner Sicht verfassungswidrig. Das Grundgesetz gewährt den Gemeinden kommunale Finanzhoheit. Die Finanzhoheit ist

zuletzt mit den Änderungen des Grundgesetzes in den Jahren 1994 und 1997 noch einmal ausdrücklich gestärkt worden.

Mit der Abundanzumlage soll nun schwerwiegend in die kommunale Finanzhoheit eingegriffen werden. Ein solcher Eingriff muss sich natürlich an den allgemeinen Vorgaben der Verfassung messen lassen. Insbesondere muss der Gesetzgeber die Gemeinden grundsätzlich gleichbehandeln. Wenn der Gesetzgeber eine solche Differenzierung vornehmen will, wie es hier mit der Abundanzumlage geschehen soll, muss diese Differenzierung sachgerechten Kriterien folgen. Außerdem muss der Eingriff verhältnismäßig sein. Der vorliegende Gesetzentwurf erfüllt nach meiner Auffassung keine der genannten Voraussetzungen.

Ich möchte zunächst in den Blick nehmen, wie das Gesetz die Leistungsempfänger definiert, also die Gemeinden, die vom Stärkungspakt der zweiten Stufe profitieren. Vom Stärkungspakt der zweiten Stufe profitieren die Gemeinden, bei denen im Haushaltsjahr 2010 prognostiziert worden ist, dass in den Haushaltsjahren 2014 bis 2016 eine Überschuldung droht. Wir reden hier über eine Prognose der Haushaltslage über sechs Jahre. Sie alle wissen, wie stark sich die Haushaltslage einer Gemeinde in sechs Jahren ändern kann. Die Zeitspanne, die das Gesetz insgesamt überbrückt, reicht sogar noch weiter, nämlich bis ins Jahr 2020. Nun schreibt die Verfassung vor, dass die Gemeinden gleichzubehandeln sind. Für die Abundanzumlage bedeutet das, dass keine Gemeinde vom Stärkungspakt ausgenommen werden darf, deren Finanzlage mit den begünstigten Gemeinden vergleichbar ist. Das Gesetz knüpft aber weder an die aktuelle Finanzlage der Gemeinden noch an ihre zukünftige Finanzlage an, sondern allein an eine Prognose aus dem Jahr 2010. Eine punktuelle und noch dazu vergangenheitsbezogene Anknüpfung dürfte aber nicht sachgerecht sein, um eine Gleichbehandlung der Gemeinden bis zum Jahr 2020 sicherzustellen.

Ein ganz ähnliches Bild zeigt sich, wenn man die Definition der umlageverpflichteten Gemeinden in den Blick nimmt, also einmal auf die andere Seite schaut. Umlageverpflichtet sollen die Gemeinden sein, die nachhaltig abundant sind. Das sind Gemeinden, die im betroffenen Jahr und in zwei Jahren der vergangenen vier Jahre keine Schlüsselzuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz erhalten haben. Eine solche Anknüpfung wäre nur dann sachgerecht, wenn Abundanz auch tatsächlich eine höhere finanzielle Leistungsfähigkeit bedeutete. Die Frage, ob das der Fall ist, muss letztlich die Finanzwissenschaft beantworten. Die Indizienlage spricht aber deutlich dagegen; denn es gibt bekanntlich abundante Gemeinden, die durch den Stärkungspakt begünstigt sind. Man kann sich nur sehr schwer vorstellen, dass man am Merkmal der Abundanz einerseits eine finanziell hohe Leistungsfähigkeit festmachen kann, wenn es andererseits abundante Gemeinden gibt, die so bedürftig sind, dass sie sogar gestützt werden müssen.

Bevor ich zum Ende komme, darf ich noch kurz auf die Verhältnismäßigkeit eingehen. Die Finanzlage, die mit dem Stärkungspakt behoben werden soll, ist nicht von heute auf morgen entstanden, sondern es sind viele Jahre vorausgegangen, in denen die gesetzliche Vorgabe des ausgeglichenen Kommunalhaushalts nicht eingehalten worden ist, und zwar mit Duldung der Aufsichtsbehörden. Ich möchte hier nicht die Frage aufrühren, wer an dieser Misere schuld ist; denn darauf kommt es im

hiesigen Kontext nicht an. Für die Frage der Verhältnismäßigkeit ist vielmehr entscheidend, dass die abundanten Gemeinden zur Sanierung der Gemeinden im Stärkungspakt herangezogen werden sollen, obwohl sie selbst weder als Schuldner noch als Gläubiger mit dieser Sanierung etwas zu tun haben. Das soll geschehen, ohne dass vorab versucht worden ist, die Gemeinden im Stärkungspakt über eine konsequente Anwendung der Kommunalaufsicht zu sanieren. Dass eine solche Sanierung grundsätzlich eine Möglichkeit sein kann, zeigt ein Blick auf die Rechtsgeschichte unter preußischer Verwaltung. Es dürfte unverhältnismäßig sein, mit der Abundanzumlage einen schwerwiegenden Eingriff in die Finanzhoheit Dritter vorzunehmen, obwohl man noch nicht einmal den Versuch unternommen hat, die sanierungsbedürftigen Gemeinden mit den Mitteln der Kommunalaufsicht aus ihrer Lage zu befreien. Die Abundanzumlage würde dann nämlich bedeuten, dass man einem außenstehenden Dritten einen schwerwiegenden Eingriff zumutet, während man den Betroffenen selbst schont.

Meine Damen und Herren, ich möchte Ihre Geduld nicht überstrapazieren. In der Kürze der Zeit konnte ich nur einige Fragen anreißen, über die man bei diesem Gesetzentwurf diskutieren muss. Ich darf noch einmal auf meine schriftliche Stellungnahme hinweisen, die einige weitere Punkte enthält. – Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

**Vorsitzender Christian Dahm:** Vielen Dank für die Eingangsstatements. – Jetzt beginnen wir mit der ersten Fragerunde der Abgeordneten. Meine Damen und Herren, ich bitte Sie, die Sachverständigen konkret anzusprechen.

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Zunächst darf ich mich namens der SPD-Landtagsfraktion bei allen Sachverständigen für die engagierten Vorträge bedanken. Wir werden die Statements gründlich auswerten und uns an anderer Stelle noch dezidiert inhaltlich mit den Argumenten auseinandersetzen. – Ich habe eine Reihe von Fragen an unterschiedliche Sachverständige.

Herr Müller, Herr Ewers, Herr Gentsch und Herr Zimmermann, wie ist Ihre prinzipielle Haltung zu über die bekannten Ausgleichssysteme hinausgehenden Solidaritätsleistungen? Sie haben eben in Ihren Statements angeführt, dass Sie schon an verschiedener Stelle zu interkommunaler Solidarität verpflichtet sind und dem auch nachkommen; hier sind die Kreisumlage und die Ausgleichsmechanismen des GFG genannt worden. Sind Sie der Ansicht, dass Sie auch noch darüber hinaus in Solidarität tätig werden können? Oder lehnen Sie das prinzipiell ab?

Meine nächste Frage geht an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und Herrn Rappen. Sie bezieht sich auf die konkrete Ausgestaltung der Solidaritätsumlage als nachhaltige Abundanzumlage. Insoweit ist das, was einige Vorredner gesagt haben, richtig. Hier ist an der Ausgestaltung Kritik geübt worden. Unter anderem ist das Stichwort „Finanzkraftumlage“ gefallen. Welche Alternativen – statt einer nachhaltigen Abundanzumlage – würden Sie für geeignet halten?

Herr Hendele, mich hat eine Äußerung von Ihnen bezogen auf die Bundesebene ein wenig irritiert. Wir haben als Landtag vor einigen Jahren mit einer übergroßen Mehr-

heit fast des gesamten Hauses festgestellt, dass ein Teil der Dinge, die die Kommunen entlasten, auf Bundesebene zu regeln ist. Ich habe Sie da hoffentlich missverstanden, und Sie sind doch mit uns der Meinung, dass der Bund stärker in die Finanzierung der Sozialleistungen einbezogen werden muss, die in den Kommunen anfallen. Schließlich ist das eine der von den Sachverständigen seinerzeit zugrunde gelegten drei Grundlagen dafür, dass wir zu einer nachhaltigen Verbesserung der Kommunalfinanzen kommen.

Herr Langguth, stellt sich das, was Sie als herrschende Meinung in der Literatur bezeichnen haben, auch als herrschende Ansicht der entscheidenden Gerichte bezogen auf in anderen Bundesländern vorhandene Abundanzumlagen dar? Oder gibt es nicht doch einen Unterschied zwischen vereinzelter Literaturmeinung und der Entscheidung der einschlägigen Gerichte?

Herr Deubel, der Gesetzentwurf sieht in § 2 Abs. 7 eine Regelung vor, die vor dem Hintergrund der in seiner Begründung erwähnten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. Januar 2013 die zahlungsfähigen Kommunen vor Überforderung schützen soll. Halten Sie diese Regelung für rechtlich notwendig oder für überflüssig? Und sind Sie der Ansicht, dass wir durch diese Regelung eine höhere Rechtssicherheit schaffen?

**André Kuper (CDU):** Erst einmal darf ich für die CDU-Landtagsfraktion ein herzliches Dankeschön an die Sachverständigen aussprechen. – Meine Fraktion lehnt den Kommunal-Soli als Zwangsabgabe mit den Worten „ungerecht und unsozial“ ab. Das haben wir schon von Anfang an getan. Vor diesem Hintergrund lautet meine Frage an die vier Vertreter der Soli-Zahler-Kommunen: Sie werden immer wieder als reich und unsolidarisch bezeichnet. Sehen Sie sich so?

Meine nächste Frage richtet sich an dieselben Sachverständigen. Welche konkreten Auswirkungen erwarten Sie für Ihre Bürger und für Ihre Unternehmen?

Herr Langguth, wie bewerten Sie es juristisch, dass eine Abundanzumlage einerseits rechtlich möglich ist, wie wir gerade gehört haben, und andererseits von Kommunen mit sehr hohen Schulden und nicht ausgeglichenen Haushalten – eben wurden zahlreiche Beispiele genannt – geleistet werden muss?

Herr Zimmermann, das Steuerhebesatzrecht der Kommunen ist ein Teil der Finanzhoheit. Nun spricht Herr Minister Jäger von Steueroasen in den Kommunen, wenn niedrigere Hebesätze als die fiktiven Hebesätze erhoben werden. Inwiefern wird dadurch nach Ihrer Einschätzung die Finanzhoheit der Kommunen tangiert?

An Herrn Langguth und die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände habe ich folgende Frage: Wie bewerten Sie es, dass aufgrund fiktiver Berechnungen reale Belastungen entstehen? Im GFG wird ja nur ein Ausgleich gewährt, ohne dass eine konkrete Belastung daraus resultiert. Lassen Sie mich einen Vergleich zum Unterhaltsrecht ziehen. Der Unterhaltspflichtige wird immer ein Stückchen mehr geschont. Stellen Sie sich einmal vor, was los wäre, wenn der Unterhaltsverpflichtete mit rein theoretischen Zahlen zu Einkommen und Vermögen belastet würde, ihm also Ein-

kommen angerechnet würde, das de facto gar nicht vorhanden ist. Quasi ist das ja der Inhalt des derzeitigen Gesetzentwurfs. Ist das nicht bedenklich?

**Michael Hübner (SPD):** Zunächst einmal bedanke ich mich sowohl bei den Sachverständigen als auch bei den vielen Gästen, die heute erschienen sind, um dieser Anhörung beizuwohnen. – Meine erste Frage richtet sich an Herrn Hamacher und Frau Diemert. Herr Hamacher hat gerade die Schuldsituation in den Zahlergemeinden und in den Nehmergemeinden angesprochen. Ich habe mir das auch einmal angeschaut. Bei den über 60 Städten, die Nehmergemeinden sind, beträgt die Schuldenlast etwa 25 Milliarden €. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Kassenkredite. Sie haben zwar recht damit, dass die eine oder andere Gebergemeinde auch höher verschuldet ist. Dies ist aber stärker im investiven Bereich zu finden. Dazu hätte ich von Ihnen beiden gerne eine Einschätzung.

Meine zweite Frage geht an Herrn Hendele. Ich komme aus dem Kreis Recklinghausen und habe mich sehr über Ihre Darstellung der Vorstellungen des Landkreistages gewundert. Inwieweit haben Sie das, was Sie hier vorgetragen haben, denn mit dem Landrat des Kreises Recklinghausen abgestimmt? Kollege Körfges hat bereits auf einen Punkt hingewiesen, nämlich die Soziallasten. Insbesondere interessiert mich Ihre Einschätzung zu der Entlastung bei der Grundsicherung nach SGB XII, die insbesondere den Kreisen zugutekommt. Wie gedenken Sie als Landrat im Kreis Mettmann mit der Entlastung bei der Grundsicherung für Menschen im Alter umzugehen?

Mit meiner dritten Frage wende ich mich an Frau Diemert und Herrn Rappen. Welche Auswirkungen hätte es für die Gesamtfinanzierung der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen nach Ihrer Einschätzung, wenn der Stärkungspakt insgesamt scheiterte?

**Ina Scharrenbach (CDU):** Herzlichen Dank. – Herr Hendele, Innenminister Jäger relativiert häufig die 182 Millionen €, die aus der Abundanzumlage kommen sollen, und verweist darauf, dass das Land Nordrhein-Westfalen den Löwenanteil von 350 Millionen € jährlich für den Stärkungspakt trägt. Wie bewerten Sie dies vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die kommunalen Schulden inzwischen die Marke von 50 Milliarden € überstiegen haben?

Meine nächste Frage richtet sich an die Vertreter der Arbeitsgruppe der Abundanzumlagegemeinden sowie Herrn Rappen, Herrn Hendele und Herrn Hamacher. Welche Signalwirkung hat diese Umlage nach Ihrer Einschätzung? Werden dadurch nicht diejenigen bestraft, die bereits lange Jahre in die Haushaltskonsolidierung sprichwörtlich investiert haben und ihren Bürgerinnen und Bürgern auch schmerzhaft Einschnitte abverlangt haben?

Meine letzte Frage geht an den gleichen Personenkreis. Wie bewerten Sie die Auswahl der Empfängerkommunen vor dem Hintergrund der 18 Haushaltssicherungs- bzw. Nothaushaltskommunen und deren Verschuldungssituation? Kommt die hier angedachte Solidaritätsumlage nicht einer Substanzbesteuerung gleich?

**Mario Krüger (GRÜNE):** Im Namen meiner Fraktion sage ich den Sachverständigen vielen Dank dafür, dass sie sich die Zeit genommen haben, sich diesem Thema zu stellen und uns hier entsprechende Hinweise zu geben. – Ich würde gerne zu drei Themenkomplexen Fragen stellen.

Herr Zimmermann, in der Presse haben Sie deutlich gemacht, dass die Höhe der Zulage, die Monheim nach den ersten Berechnungen zu leisten hat, problematisch ist. Sie haben erklärt, 20 Millionen € seien für Sie verkraftbar. Daraus habe ich die Schlussfolgerung gezogen, dass Sie solche Solidarumlagen für grundsätzlich zulässig halten und nur die Höhe strittig sehen.

Herr Müller, in seiner Stellungnahme führt Prof. Dr. Oebbecke, der heute nicht an der Anhörung teilnehmen kann, in Bezug auf die These, die Haushaltssituation der jeweiligen Gebietskörperschaften sei in Betracht zu ziehen, aus:

„Die in der Diskussion zitierten abundanten Gemeinden in der Haushalts-sicherung oder gar im Nothaushalt sind vor allem Ausdruck der Schwäche der Institutionen, ... Der insoweit bestehende Handlungsbedarf rechtfertigt aber nicht die Annahme, diese Gemeinden dürften von Verfassungs wegen nicht zur Finanzierung des Stärkungspaktes herangezogen werden.“

Anders formuliert: Weil die kommunale Hand Möglichkeiten hat, das Haushaltsgeschehen durch eigene Anstrengungen zu verändern, darf das nicht der Maßstab sein – so Herr Oebbecke. Bitte nehmen Sie dazu Stellung.

Herr Prof. Dr. Deubel, in Ihrer Stellungnahme heißt es:

„Dass die Länder grundsätzlich berechtigt sind, neben dem grundgesetzlich vorgegebenen vertikalen Finanzausgleich auch einen ergänzenden horizontalen Finanzausgleich auf der Basis allgemeiner Finanzausgleichsumlagen ... durchzuführen, dürfte mittlerweile finanzwissenschaftlich und verfassungsrechtlich unstrittig sein.“

Sie verweisen dann darauf, dass es ungewöhnlich ist, damit einen Stärkungspakt zu finanzieren; denn üblich seien nur solche Umlagen, die zur Verstärkung der Finanzausgleichsmasse dienen. Des Weiteren thematisieren Sie die konkrete Haushaltsslage der begünstigten Gemeinden im Jahre 2010. In Ihrem mündlichen Beitrag haben Sie auch noch einmal das Ausgabeverhalten einzelner Gebietskörperschaften aus dem Stärkungspakt angesprochen. Nun könnte man es sich ganz einfach machen und ähnlich wie andere Bundesländer mit einer Finanzkraftumlage arbeiten, die zusätzlich in die Gemeindefinanzierung eingespeist wird. Gleichzeitig wird beispielsweise bei der Grunderwerbsteuer der Landesanteil entsprechend reduziert. Dann kann man ein komplett gesondert finanziertes Paket über den Landeshaushalt kostenneutral fahren. Was halten Sie denn von dieser Lösung?

**Kai Abruszat (FDP):** Seitens meiner Fraktion bedanke ich mich bei den anwesenden Sachverständigen für die eindeutigen Stellungnahmen. – Aus unserer Sicht gibt es drei Fragenkomplexe, die ich mit Ihnen gerne noch einmal diskutieren möchte: erstens die praktischen Auswirkungen dieses Gesetzentwurfs, wenn er denn umge-

setzt wird, zweitens die finanzwissenschaftlichen Fragestellungen, die sich daraus ergeben, und drittens die verfassungsrechtliche Situation.

Meine erste Frage zu den praktischen Auswirkungen richtet sich an Herrn Müller, Herrn Ewers, Herrn Gentzsch und Herrn Zimmermann. Uns erreichen zahlreiche Resolutionen von Räten und Kreistagen, die vieles von dem, was Sie vorgetragen haben, auch beinhalten. Für die weitere Plenarberatung wäre es hilfreich, wenn Sie uns noch einmal schilderten, was in Ihren Kommunen konkret passieren würde, wenn die rot-grüne Landesregierung die Abundanzumlage wie geplant einführt; denn das hat auch etwas mit der Kultur kommunaler Selbstverwaltung zu tun.

Eine weitere Frage zu diesem Themenkomplex habe ich an Herrn Prof. Deubel. Wie ist die Tatsache, dass die kreisangehörigen Kommunen die geplante Abundanzumlage bei weiteren Umlagen nicht in Ansatz bringen können, aus Sicht der kommunalen Selbstverwaltung zu sehen?

Die finanzwissenschaftlichen Fragen möchte ich an Herrn Prof. Deubel und Herrn Rappen richten. Wir sollten uns noch einmal insgesamt fragen, inwieweit das Kriterium der Abundanz überhaupt ein geeigneter Indikator ist. Auf welche Parameter müsste man abzielen, um eine sinnvolle Bewertung der kommunalen Finanzlage zu erhalten? Bei der Berechnung beim Stärkungspaktgesetz kommt noch die Problematik hinzu, dass wir es mit einer Haushaltssituation von Empfängerkommunen zu tun haben, die sich durch Auslagerung substantieller Aktivitäten im kommunalen Bereich schlechter darstellt, als sie tatsächlich ist. Die entsprechenden Finanzsituationen sind also gar nicht so transparent, dass diese Abundanzumlage eindeutig berechtigt wäre. Als Beispiel will ich nur Essen nennen, das trotz STEAG, Stadionbau usw. Empfängerkommune ist.

Herr Langguth, Herr Prof. Deubel und Herr Rappen, inwieweit halten Sie es für verfassungsrechtlich tragbar und finanzwissenschaftlich vertretbar, dass bei Realisierung der rot-grünen Abundanzumlage einige Umlagezahler selbst in die Haushaltsnotlage geraten? Sie haben dazu bereits kurz vorgetragen. Es wäre schön, wenn Sie das noch etwas vertiefen können.

Kollege Krüger hat aus der Stellungnahme des heute nicht anwesenden Sachverständigen Prof. Dr. Oebbecke zitiert. Diese Fragestellung möchte ich gerne aufnehmen; denn hier stehen sich zwei diametral unterschiedliche Perspektiven gegenüber. Daher wäre es gut, wenn zu diesem Punkt auch die kommunalen Spitzenverbände vortragen würden.

**Torsten Sommer (PIRATEN):** Auch von meiner Fraktion vielen Dank an alle Sachverständigen für Ihre Stellungnahmen und Ihre Ausführungen hier. Ebenfalls vielen Dank an die vielen interessierten Bürger, dass Sie Ihr Recht wahrnehmen, hier teilzunehmen. Das ist ein großes Zeichen und zeigt, dass das Thema sehr wichtig ist.

Meine Vorredner haben schon einige Fragen abgearbeitet, die ich mir somit sparen kann. Deshalb habe ich nur noch wenige Fragen.

Herr Ewers, auf der letzten Seite Ihrer Stellungnahme und auch hier haben Sie die besondere Situation von Grenzregionen zu anderen Bundesländern beschrieben.

Können Sie noch einmal genauer ausführen, vielleicht sogar beziffern, welche Auswirkungen die spezielle Lage als Grenzregion für die Kommunen hat? Welche finanziellen Nachteile bringt das mit sich, vor allen Dingen wenn man sich die unterschiedlichen Hebesätze anschaut?

Herr Gentsch, auf Seite 3 Ihrer Stellungnahme schreiben Sie, dass die Stadt Haan ihren Beitrag am Kommunal-Soli aus Kassenkrediten finanzieren muss. Auch das hätte ich gern ein bisschen genauer aufgeschlüsselt.

Herr Zimmermann, die Stadt Monheim soll in Zukunft laut dem vorliegenden Gesetzentwurf in Verbindung mit den entsprechenden Modellrechnungen einen relativ großen Teil der Last tragen. Jetzt hat sich die SPD-Fraktion in Monheim, also Ihr Koalitionspartner, geschlossen gegen den aktuellen Gesetzentwurf ausgesprochen. Welche Folgen hat das innerhalb Ihrer Kommune, vor allen Dingen innerhalb des politischen Systems?

Einer Frage, die Herr Kuper schon ähnlich gestellt hat, schließe ich mich an: Herr Zimmermann, Sie zitieren das FiFo-Gutachten, in dem zum Beispiel deutlich zu hohe fiktive Hebesätze kritisiert werden. Können Sie einmal deutlich herausstellen, wo aus Ihrer Sicht das Problem speziell im Ländervergleich zwischen NRW und anderen Bundesländern liegt?

Abschließend eine Frage an alle drei kommunalen Spitzenverbände. Der nicht anwesende Herr Prof. Dr. Oebbecke schreibt in seiner Stellungnahme: „Eine Überprüfung und Nachjustierung wird wie erwähnt verfassungsrechtlich notwendig, wenn die Konsolidierungsziele nicht erreicht werden sollten.“ Werden diese Ziele momentan erreicht, bzw. wie müsste eine solche Nachjustierung aussehen?

**Ralf Nettelstroth (CDU):** Als Jurist interessieren mich noch ein paar Fragen zu der verfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlage des Landes. Deshalb spreche ich Herrn Rappen, Herrn Prof. Deubel und Herrn Langguth an:

Erstens. Wo sehen Sie die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage des Landes für einen Eingriff in gemeindliche Erträge, wie ihn die vorgeschlagene Abundanzumlage vorsieht?

Zweitens. Wie stehen Sie zu der Aussage, dass die Abundanzumlage rechtlich gar keine Umlage, sondern eine Sonderabgabe darstellt? Welche rechtlichen Konsequenzen verbinden Sie damit?

Drittens. Wichtig für die rechtliche Zulässigkeit ist auch, dass das Ziel des Stärkungspakts erreichbar ist. Wie bewerten Sie das? Welche Anforderungen werden vom Verfassungsgerichtshof an das Erreichen des Ziels nach Ihrer Auffassung gestellt?

Abschließend eine vollkommen unjuristische Frage an die Bürgermeister der betroffenen Kommunen: Welche Anreize haben Sie eigentlich noch, für Ihre Städte eine Entschuldung, Konsolidierung zu betreiben, wenn die Abundanzumlage eingeführt wird?

**Vorsitzender Christian Dahm:** Damit kommen wir zu den Antworten der Sachverständigen.

**Dr. Dörte Diemert (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Herr Körfges, Sie haben sich nach der konkreten Ausgestaltung, der Bewertung durch die kommunalen Spitzenverbände erkundigt und ob es hier Vorstellungen zu Alternativmodellen gebe. Natürlich ist das Thema „Abundanzumlage, Solidaritätsumlage“ bei uns intensiv diskutiert worden, das habe ich auch in meinem Statement erwähnt. Wir sind im Ergebnis zu der Überzeugung gelangt, dass eine finanzkraftabhängige Umlage, wie Sie Herr Rappen beispielsweise ins Gespräch gebracht hat, das Problem nicht lösen würde. Ich habe mich gerade mit dem Kollegen Hamacher verständigt, dass er von seiner Seite aus noch etwas dazu sagen wird.

Im Übrigen ist in unserer Stellungnahme nicht auf konkrete Ausgestaltungsdetails Bezug genommen worden. Das heißt nicht, dass der Gesetzentwurf an einigen Punkten nicht auch Fragen aufwerfen würde. Wenn man sich lange mit Finanzausgleichsfragen, Fragen der kommunalen Finanzausstattung befasst, dann ist das so. Ich will ein paar Beispiele nennen:

Man fragt sich, warum die 90%-Abschöpfung als Grenze ausschließlich bei den Kreisangehörigen greifen soll und nicht bei den Kreisfreien, die entsprechend der Kreisumlage auch Aufgaben in dem Bereich wahrnehmen müssen.

Man wundert sich, dass an tatsächliche und nicht an fiktive Hebesätze angeknüpft wird, wie es in der Finanzausgleichsdiskussion allenthalben üblich ist.

Wir haben das bewusst nicht in unsere Stellungnahme aufgenommen, weil wir den Eindruck hatten: Wenn wir uns zu Regelungsdetails äußern, dann suggerieren wir damit, dass durch ein Nachbessern an diesen Details das grundlegende Problem gelöst werden könnte. Das ist nach unserer Wahrnehmung nicht der Fall. Das grundlegende Problem ist, wie schon skizziert, dass es nach wie vor kein nachhaltiges Finanzierungskonzept gibt, um auch die Probleme der Kommunen zu lösen, die außerhalb des Stärkungspakts sind. Wie ausgeführt haben gerade die von der Solidaritätsumlage betroffenen Kommunen selbst erhebliche Haushalts- und Finanzierungsprobleme, sodass wir hier ein Ungleichgewicht sehen, das sich auf dem Wege nicht lösen lässt.

Herr Kuper, Sie haben die Frage aufgeworfen – daran kann ich unmittelbar anknüpfen –: Ist es richtig, dass man auf fiktive Berechnungen zurückgreift? – Im Grundsatz halte ich es für absolut richtig, dass die Frage, wie viel Geld eine Kommune im kommunalen Finanzausgleich erhält oder wie viel Geld sie zahlt, nicht alleine davon abhängig ist, wie sie sich selbst haushalterisch aufstellt. Im kommunalen Finanzausgleich sagen wir ganz bewusst: Es kann nicht sein, dass eine einzelne Kommune durch ihr Ausgabeverhalten beeinflusst, wie viel Geld sie bekommt, oder umgekehrt beispielsweise durch Hebesatzgestaltungen die eigenen Steuerzahler in der Gemeinde schont, indem sie dann die Gelder durch den kommunalen Finanzausgleich erstattet bekommt. Insofern ist es richtig, dass man normiert. Deswegen auch meine Frage mit Blick auf die 90%-Obergrenze.

Die Frage, wie man normiert, wird im kommunalen Finanzausgleich immer wieder strittig diskutiert. Hier gibt es veritable Interessenkonflikte, die auch in den verschiedenen Stellungnahmen aufgeschimmert sind. Diese haben aber, glaube ich, nur am Rande mit dem Stärkungspakt zu tun, sondern es handelt sich um Interessen- und Verteilungskonflikte im GFG.

Es geht darum – die Diskussion kennen Sie –: Wie bemisst man Finanzbedarf im Einzelnen? Die Stichwörter sind Bedarfsansatz, Soziallastenansatz, Flächenansatz. Wie bemisst man auf der anderen Seite die Finanzkraft, bzw. wie geht man bei der Normierung mit Hebesätzen um? Hier gibt es die mit enormen finanziellen Hoffnungen unterlegte Forderung insbesondere kleinerer Kommunen nach Differenzierung. Der Städtetag ist dem in der Vergangenheit häufig entgegengetreten, weil wir meinen, dass in die kommunale Hebesatzautonomie der Kommunen nicht eingegriffen werden darf, dass es hier einer Gleichbehandlung bedarf. Die Hebesatzhöhe als solche – das zeigen Beispiele wie Monheim – sagt nichts darüber aus, ob eine Kommune stark oder schwach ist. Wir haben eine ganze Reihe von Kommunen, die ihre Hebesätze deutlich anheben müssen, gerade im Stärkungspakt, ohne dass man daraus darauf zurückschließen könnte, dass sie jetzt eine besondere Stärke aufweisen. – Das zur Normierung.

Herr Hübner, Sie haben die Verschuldungssituation angesprochen. Bei der Schaffung des Stärkungspakts haben wir intensiv darüber gestritten und gerungen: Wie konzipiert man das Hilfspaket, das alle kommunalen Spitzenverbände gemeinsam eingefordert haben? Inwieweit spielt dabei die Verschuldungssituation eine Rolle und welcher Bereich der Verschuldung? Ist der Aspekt der Überschuldung, also der Eigenkapitalaspekt, der richtige? Ist es nicht besser, auf die Liquiditätskredite abzustellen, oder inwieweit muss man stärker auf die strukturelle Lücke abstellen? Diese Fragen sind damals intensiv erörtert worden, dazu haben wir umfassend Stellung genommen. Nach meiner Wahrnehmung haben die Bewertungen nach wie vor Bestand, deswegen mein Verweis im Vorfeld auf die entsprechenden Stellungnahmen.

Eines liegt mir an der Stelle noch am Herzen: Wir haben damals nie in den Gegensätzen „kreisfrei“ und „kreisangehörig“ operiert, auch innerhalb der kommunalen Spitzenverbände nicht. Sie alle wissen, dass bei der Frage der Verteilung der Stärkungspaktmittel im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens noch ein Sockelbetrag in Höhe von 25 € plus ein paar Zerquetschte eingeführt worden ist, der auch dem Aspekt Rechnung tragen sollte. Bei allem Verständnis für die schwierige Situation glaube ich, dass man da ein bisschen mäßigend wirken muss und kein Segen darauf ruht, die Diskussion in diese Richtung zu führen. Der Städtetag – das war jedenfalls immer unser Petitum – hat nicht nur in den kreisfreien Städten ein Problem, sondern auch im kreisangehörigen Raum. Wir haben immer sehr deutlich transportiert, dass wir die Probleme durch den Stärkungspakt beileibe nicht als gelöst ansehen, und uns aus dem Grunde damals für eine Ausweitung des Hilfsprogramms ausgesprochen, was wir nach wie vor fordern.

Herr Hübner, Sie haben als Zweites die Frage aufgeworfen: Welche Folgewirkungen wären zu erwarten, wenn es zu einem Scheitern des Stärkungspakts käme? – Zunächst einmal haben wir keine Hinweise, dass ein solches Scheitern droht. Ich habe

in dem einleitenden Statement gesagt, dass es beileibe kein Selbstläufer ist. Haushaltskonsolidierung ist mühsam. Da ist einiges bewegt worden, was in der Vergangenheit möglicherweise nicht angepackt worden ist in dem Bewusstsein einer Vergeblichkeitsfalle. Uns wird sehr positiv berichtet, dass auf einmal Diskussionsprozesse neu angestoßen worden sind und auch einiges auf den Weg gebracht worden ist. Die Hinweise haben wir nicht.

Wir haben den Stärkungspakt damals sehr bewusst als ein positives Signal gewertet, weil wir mitbekommen haben, dass die Diskussion auf dem Höhepunkt der Finanzkrise sehr schwierig war, auch mit Blick auf die Kommunalfinanzierung und die Bankenlandschaft. Ich glaube, dass wir da über die Spitze hinweg sind und dass einiges auf die Schiene gesetzt worden ist. Abschließend beurteilen können wird man es erst in ein paar Jahren.

Damit will ich unmittelbar an die letzte Frage anknüpfen, nämlich zum einen: Werden die Ziele erreicht? – Dazu habe ich mich eingelassen, da ist man auf einem guten Weg.

Zum anderen: Bedarf es der Nachjustierung? – Die kommunalen Spitzenverbände haben damals in ihrer Bewertung zum Stärkungspaktgesetz sehr deutlich darauf hingewiesen, dass wir nicht nur über weitere Hilfestufen nachdenken, sondern dass wir uns auch darüber verständigen müssen: Wie gehen wir mit der Evaluation des Gesetzgebungsvorhabens um? Im Zweifel müsste dann über Nachjustierungen nachgedacht werden. Nach der bisherigen Einschätzung ist es dafür noch ein Stück weit zu früh. Wir haben eine Zwischenfrist im Gesetz angelegt. Ich glaube, man täte gut daran, zu gucken: Wie sieht es in den Kommunen zurzeit mit Blick auf die Erreichung des avisierten Zwischenziels aus?

**Claus Hamacher (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen):** Aus dramaturgischen Gründen arbeite ich meine Liste von hinten ab. Was die Erreichung der Ziele des Stärkungspakts angeht, schließe ich mich zur Abkürzung des Verfahrens dem an, was die Kollegin gerade ausgeführt hat.

Frau Scharrenbach hat die Frage nach der Signalwirkung dessen gestellt, was uns hier ins Haus steht, ob das nicht eine Bestrafung derjenigen sei, die langjährig konsolidiert haben. Psychologisch gesehen wird es zumindest bei einigen so ankommen. Ich glaube aber – da muss man bei der Wahrheit bleiben –, dass es das de facto nicht ist, weil die Auswahl der potenziellen Zahler, wie wir eben festgestellt haben, nichts mit der tatsächlichen Haushaltslage zu tun hat. Mit anderen Worten: Man kann im Grunde genommen wirtschaften, wie man will, der Zahlbetrag unter dem Strich bleibt immer gleich. Ob man in der Vergangenheit konsolidiert hat oder nicht, spielt dabei keine Rolle, es sei denn – die Äußerung habe ich auch schon von einzelnen Betroffenen gehört –, man verfährt nach dem Motto: Ich muss nur genügend Schulden machen, um in den Kreis der potenziellen Empfänger zu gelangen, dann bin ich wieder raus aus dem Kreis der Zahler. – Das ist auch eine Idee, die in dem Zusammenhang schon geäußert worden ist.

Ich will das aber nicht ins Lächerliche ziehen. Hinter Ihrer Frage steckt der Gedanke, dass vor Ort diejenigen ein bisschen entmutigt sein könnten, die Verantwortung wahrnehmen und möglicherweise durchaus zu Recht den Eindruck haben, dass sie mit ihren Geldern immer verantwortungsvoll umgegangen sind und den Haushaltsausgleich vielleicht gerade so geschafft haben. Sie empfinden es natürlich als Bestrafung, wenn sie durch die zusätzliche Belastung in eine Situation gebracht werden, in der ihnen das zukünftig nicht mehr gelingt. Das ist einfach so. Den Zusammenhang kann man psychologisch gesehen nicht wegreden.

Herr Hübner hat nach der Verschuldungssituation und nach dem Vergleich der Gruppen, abundante Kommunen und Empfängerkommunen, gefragt. Es ist völlig richtig, die Frage der Verschuldung mit Kassenkrediten stellt sich im Bereich der Empfängerkommunen deutlich schärfer dar als bei den abundanten Kommunen; das will ich überhaupt nicht in Abrede stellen. Die Frage aber, die ich in meinem Eingangsstatement versucht habe aufzuwerfen, war, ob am Ende wirklich der Sache gedient ist, wenn wir nachher zu einer anderen Verteilung von Kassenkrediten kommen, wenn wir den Aufwuchs an einer Stelle sozusagen verhindern oder vielleicht sogar etwas abbauen können und dafür an anderer Stelle in Kauf nehmen, dass sie dort anwachsen. Das ist im Sinne der Homogenität der kommunalen Gemeinschaft durchaus interessant, löst aber nicht die eben angesprochenen Probleme. Die Unterfinanzierung bleibt. Die kann man nicht dadurch beseitigen, dass man die Kassenkredite etwas homogener auf die kommunale Landschaft verteilt.

Herr Kuper hat gefragt, ob die Anknüpfung an fiktive Steuereinnahmen sinnvoll ist oder ob eventuell auch Alternativen denkbar sind. Damit wir nicht immer das Gleiche erzählen, vertrete ich mal einen anderen Standpunkt. Ich persönlich bin nicht davon überzeugt, dass das so zwingend ist, wie es hier in einigen Beiträgen zum Ausdruck gekommen ist. Ich halte es für absolut alternativlos, im kommunalen Finanzausgleich fiktive Hebesätze zugrunde zu legen, weil ansonsten genau das passiert, was die Kollegin eben gesagt hat. Es kann nicht sein, dass man durch eigene Hebesatzentscheidungen den Anteil vergrößert, den man an Schlüsselzuweisungen bekommt. Da, wo es um die Verteilung von Mitteln im Finanzausgleichssystem geht, gibt es meines Erachtens keine Alternative zur Verwendung fiktiver Hebesätze (ob es dann zwingend einer sein muss oder auch mehrere sein können, ist noch eine andere Frage).

Hier geht es darum, etwas abzuschöpfen, also man fragt, platt ausgedrückt: Bei wem ist noch etwas zu holen? Wer ist leistungsfähig genug, um ein solches System mitzufinanzieren? Da kann man durchaus die Frage stellen, die ich hier nicht abschließend beantworten möchte, ob es zwingend ist – das ist nicht die gleiche Logik wie beim kommunalen Finanzausgleich –, an fiktive Größen anzuknüpfen, oder ob es nicht auch denkbar wäre, an tatsächliche Einnahmen anzuknüpfen. Dabei will ich es belassen, weil wir ein bisschen unter Zeitdruck sind, und es sind viele Fragen gestellt worden.

Zu der letzten Frage, der Frage aller Fragen, Herr Körfges: Was sind die Alternativen? Auf die Gefahr hin, ein wenig zu übertreiben, möchte ich Ihnen mit einer Gegenfrage antworten: Was soll der zum Tode Verurteilte antworten, wenn er gefragt

wird, ob ihm auch noch alternative angenehmere Hinrichtungsarten einfallen? Er wird Ihnen darauf keine Antwort geben.

(Allgemeiner Beifall)

**Thomas Hendele (Landkreistag Nordrhein-Westfalen):** Ich vermeide jetzt Wiederholungen, pointiere aber durchaus da, wo wir vielleicht eine andere Sichtweise haben. – Herr Körfges, selbstverständlich wird der Landkreistag in Berlin genauso vehement wie für die Grundsicherung – das ist schon Geschichte, weil wir ab 2014 den Vollaussgleich haben – auch für eine Beteiligung an der Eingliederungshilfe streiten; das ist ein Versprechen aus dem Fiskalpakt. Im Übrigen sehe ich bei der Finanzierung der Eingliederungshilfe nicht nur den Bund, sondern durchaus auch das Land im Obligo.

Was ich gesagt habe, war: Die finanzielle Grundausrüstung – das ist das, was Sie in Berlin erfahren, wenn Sie mit den Leuten reden – ist verfassungsmäßig, das werden Sie nicht bestreiten, Aufgabe des Landes Nordrhein-Westfalen. – Erster Schritt.

Zweiter Schritt – das habe ich vorgetragen –: Daraus folgt eine permanente, über 30 Jahre entwickelte Unterfinanzierung, die zu der heutigen Situation in den Städten Nordrhein-Westfalens geführt hat. Der Punkt ist, glaube ich, unstrittig.

Damit kann ich zu den weiteren Fragen überleiten. Herr Kuper, Sie haben die fiktiven Hebesätze angesprochen. Ich habe das an dem Aufkommen, das eine Großstadt hat, die den fiktiven Hebesatz bei einem viel höheren Hebesatz tatsächlicher Art anwendet, und das eine kleine Gemeinde in einem Kreis hat, dargestellt. Dann haben Sie den Solidareffekt, und es stellt sich zwangsläufig die Frage, ob das die angemessene Grundlage ist, um eine Solidarumlage zu berechnen.

Herr Hübner, zu dem Thema „Kreis Recklinghausen“ kann ich nur sagen: Der Kreis Recklinghausen hat das GFG 2008 mit einer bemerkenswerten Klagerichtung beklagt. Die hieß: die finanzielle Grundausrüstung, die der Kreis Recklinghausen durch das Land Nordrhein-Westfalen erfährt. – Die Klage ist nicht erfolgreich gewesen, die Frage ist trotzdem berechtigt. Das ist genau der Punkt, um den es geht, nämlich: Welche finanzielle Grundausrüstung haben wir?

Dann noch zu der speziellen Frage an mich – das hat hier eigentlich nichts zu suchen, aber wenn Sie es informativ haben wollen –: Natürlich hat der Kreis Mettmann bei einer Hebesatzsenkung von 5,4 % auch die Grundsicherung, die wir ab 2014 komplett bekommen, dazu verwandt, die Kassenlage abzusenken.

Frau Scharrenbach, Sie haben mich nach dem Verhältnis der 297 zu den 350 Millionen €, auf das Jahr bezogen, gefragt. Ich sage ganz deutlich und rufe in Erinnerung: 2,5 Milliarden € – das ist unstrittig festgestellt worden – beträgt das strukturelle Defizit im Land Nordrhein-Westfalen. Wenn Sie die beiden Beträge kumuliert nehmen, wissen Sie selber, wie die Antwort lautet: Es wird nicht reichen. – Das ist im Übrigen auch unsere Überzeugung. Sehen Sie sich die Daten einiger Empfängerkommunen an; ich habe das Beispiel der Stadt Essen genannt. Auf der einen Seite sind die Kassenkredite, auf der anderen Seite die langfristigen Verbindlichkeiten, und dann gibt es noch ein strukturelles Defizit. Wie gesagt, bei allen Anstrengungen, die der Ge-

setzentwurf jetzt versucht in die Lösung einzubringen, bleiben es 90 Millionen €, die die Stadt als höchste Zahlung in der zweiten Stufe des Stärkungspakts erfährt. Das sehen wir nicht als Lösung des Problems an.

Herr Abruszat, Sie haben auf die Stellungnahme von Herrn Prof. Oebbecke hingewiesen. Ich will noch einmal sagen: All das, was er gesagt hat, hat er unter einen entscheidenden Satz gestellt, nämlich dass das Gesetz tatsächlich das Problem der dauerhaften Unterfinanzierung löst. Wir sind der Meinung, dass genau das auf diesem Wege nicht passieren wird. Insofern muss man die Aussage von Herrn Prof. Oebbecke an der Stelle entsprechend werten.

Herr Sommer, Sie haben auch eine Frage in die Richtung gestellt: Werden die Konsolidierungsziele erreicht oder nicht? – Wir haben da erhebliche Zweifel, alleine aus den bestehenden Dotierungen und aus dem heraus, was in dem von der Landesregierung in Auftrag gegebenen Gutachten mit 2,5 Milliarden € Defizit festgestellt worden ist. Das ist, glaube ich, der entscheidende Punkt.

Sie haben auch nach Alternativen gefragt. Wir sind der festen Überzeugung – das haben wir auch in unserer gemeinsamen Stellungnahme ausgeführt –, dass nur eine generelle Änderung des Finanzsystems gegenüber den Kommunen die Unterfinanzierung beenden kann. Das ist der entscheidende Punkt, um den es eigentlich geht. Mit der isolierten Betrachtung einer Abundanzumlage kann man dies meines Erachtens nicht erreichen.

**Klaus Müller (Arbeitsgruppe der Abundanzumlagegemeinden):** Herr Körfges fragte am Anfang, inwieweit sich die abundanten Städte, die 60 Geberstädte, so will ich sie mal bezeichnen, einer Solidarität verschließen bzw. sich solidarisch gegenüber den schwächeren Kommunen zeigen wollen. Der vorliegende Gesetzentwurf beschreibt, dass das Land den schwächeren Städten erhebliche Finanzleistungen zukommen lassen will. Die Gemeinden, die Schlüsselzuweisungsempfänger, steuern selber einen Betrag von 115 Millionen € bei, indem dies von vornherein von den Schlüsselzuweisungen abgezogen wird. Dass die abundanten Kommunen, die 60, keinen entsprechenden Beitrag leisten, ist richtig, das ist sicherlich nicht endgültig solidarisch. Insofern meine ich persönlich – ich kann nicht für die anderen Städte sprechen –, dass eine gewisse Form der Solidarität richtig ist. Nur, es darf keine Überforderung sein, es muss ausgewogen und gerecht ausfallen. Die Finanzkraftumlage, die sich auf ganz viele Schultern verlagert, ist da vielleicht das probatere Mittel.

Herr Kuper stellte die Frage, wie sich die Folgen für uns darstellen. Bei 3 Millionen € können wir nicht mit einer Rücklage auf dem Festgeldkonto wuchern, sondern müssen uns das Geld tatsächlich zum Teil leihen. Wir werden erhebliche Einsparungen generieren müssen, wie wir es in den vergangenen Jahren oder auch Jahrzehnten schon tun mussten, und wir müssen die entsprechenden Einnahmen erhöhen, weil eine Summe von 3 Millionen € in einem kleinen Haushalt, jedenfalls in unserer Stadt, nicht mal eben so mit Leichtigkeit eingespart werden kann.

Die weitere Frage war: Ist es eventuell eine Bestrafung für jahrelanges Sparen? – Herr Hamacher hat das gerade schon sehr gut dargestellt: Die Auswirkungen oder

die Grundstellungen in der Frage sind letztendlich ganz andere. Natürlich kommt es beim Bürger so an, als würde man für die Solidarumlage jetzt zu weiteren Einschnitten herangezogen. Es ist vielleicht die Aufgabe des Landesgesetzgebers, das transparent zu machen und zu verdeutlichen. Auf der kommunalen Seite müssen wir es vor Ort weiter in die Bevölkerung hineinbringen. In der Diskussion wird es aber tatsächlich so empfunden. Da muss man sich die entsprechenden Argumente zurechtlegen.

Herr Krüger sprach mich auf die Stellungnahme von Herrn Prof. Oebbecke an. Herr Prof. Oebbecke hält den Gesetzentwurf wohl grundsätzlich für verfassungskonform, aber – so wie auch gerade von Herrn Hendele dargestellt – der entscheidende Punkt in seiner Stellungnahme ist – Seite 2, vierter Absatz, ich zitiere –:

„Das gilt jedenfalls so lange, wie das Ziel des Stärkungspakts realistisch mit den vorgesehenen Mitteln erreichbar ist. Sollte sich erweisen, dass einzelne Empfänger von Mitteln aus dem Stärkungspakt die vorgegebenen Sanierungsziele nicht erreichen und die für solche Fälle vorgesehenen Instrumente nicht eingesetzt werden oder nicht ausreichen, entfällt diese Rechtfertigung. Eine Umlage kann nicht erhoben werden, um ein Fass ohne Boden zu füllen.“

Entscheidend ist die Einschränkung, wonach es eindeutig zu einer Verfassungswidrigkeit käme, wenn der beschriebene Fall so einträte.

Herr Abruszat fragte nach den Auswirkungen. Das sind die üblichen Dinge: Nach dem, was wir jetzt für das Jahr 2014 wissen, würden wir in die Haushaltssicherung eintreten. Haushaltssicherung heißt, dass die Kommunalaufsicht einzuschalten ist. Die Kommunalaufsicht wird uns die entsprechenden Dinge vorgeben. Es geht auch um die Steuersätze und Einsparvolumina. Das sind Beschränkungen bei den aufzunehmenden Krediten usw. All das trifft uns schon sehr hart. Rein tatsächlich müssen wir sparen und die Einnahmen erhöhen, wenn es bei der bisherigen Regelung bleibt.

Welche Anreize haben wir dann zukünftig noch für unsere Stadt? – Im Märkischen Sauerland beträgt die Entfernung zur nächsten Autobahn 25 km. Dennoch haben wir eine sehr gut funktionierende Industrie, die aber heute schon unter Facharbeitermangel leidet. Wenn man entsprechend spart, das Stadtbild in Schönheit und Annehmbarkeit weiter einschränkt – das Sauerland ist nicht gerade eine Region, in die die Leute zu Hunderten strömen –, wissen wir kaum Leute für den Raum Südwestfalen zu interessieren. Wir arbeiten daran, auch immer erfolgreicher, aber die Abundanzabgabe wird diese Möglichkeiten sehr stark einschränken und konterkariert die Ziele, die wir mit der Regionale Südwestfalen in den Jahren 2013, 2014, 2015 erreichen wollen. Das bitte ich zu beachten, zumal wir auch einem starken demografischen Wandel unterliegen. Wir verlieren an Bevölkerung, es handelt sich vor allen Dingen um Bildungswanderung. Um eine funktionierende Industrie zu gewährleisten, brauchen wir sowohl vernünftige Rahmenbedingungen in finanzieller Hinsicht als auch ein lebenswertes Umfeld, das unter den erheblichen Einsparungen sicherlich leiden wird.

**Christoph Ewers (Arbeitsgruppe der Abundanzumlagegemeinden):** Herr Körfges, Sie haben gefragt, ob wir als abundante Kommunen uns prinzipiell weitere Solidarität vorstellen könnten. Ich kann natürlich nicht für alle sprechen, aber ich denke, keine Gemeinde verweigert sich grundsätzlich einer interkommunalen Solidarität. Wir leben sie ja in dem vorhandenen System recht umfangreich; ich glaube, das ist hier deutlich geworden. – Das ist das Erste.

Das Zweite ist: Das, was Herr Müller im Hinblick auf den Vorababzug gesagt hat, kann ich unterstützen.

Das Dritte ist: Wir haben heute eindrücklich gehört, dass das Festmachen an der Abundanz, was das Thema „Solidarität“ angeht, nicht der richtige Ansatz ist. Insofern kann man über die Frage nach Solidarität und nach Einigung über Solidarität nur dann sprechen, wenn ganz konkrete geeignete Vorschläge da sind. Die sehe ich im Moment noch nicht.

Herr Kuper hat die Frage gestellt, ob wir uns als reich ansehen. Das ist eine nachvollziehbare Suggestivfrage. Man könnte sich fragen: Wann ist eine Kommune reich, wann geht es ihr gut? – Ich denke, einer Kommune geht es dann gut, wenn sie ihren Haushalt dauerhaft, wie es eigentlich vorgesehen ist, ohne überbordende freiwillige Leistungen und ohne ungezügelter Ausgabeverhalten dauerhaft ausgleichen kann. Dann geht es einer Kommune gut; wenn sie mehr hat, ist sie reich. Insofern dürfen wir uns alle nicht reich fühlen.

Dann ist die Frage nach der Signalwirkung gestellt worden. Ich verbinde das mit der Frage: Welche Anreize für Entschuldung und Konsolidierung gibt es? – Ich halte die Signalwirkung schon für katastrophal, und zwar nicht, weil jemand glauben könnte, durch ungezügelter Ausgabeverhalten um die Solidaritätsumlage herumzukommen, sondern weil das Ziel – das gilt vor allen Dingen für die Haushaltssicherungskommunen –, das man vor Augen hat, das mühselig durch viele kleine Ratsentscheidungen versucht wird zu erreichen, die Konsolidierung, konterkariert wird, wenn zusätzlich Hunderttausende oder sogar Millionen an Zahllast auf eine Kommune zukommen. Da kann man als Ratsvertreter in der Tat die Lust verlieren.

Ich verweise auch auf das bekannte ifo-Gutachten, vom Innenministerium 2006 selbst in Auftrag gegeben, in dem es deutlich heißt – ich zitiere –:

„Der Gutachter empfiehlt, von der Einführung einer Abundanzumlage abzusehen, da hierdurch keine Verbesserung für die kommunale Ebene insgesamt eintrete, sondern lediglich Umverteilungseffekte erzielt würden. Zudem“

– darauf möchte ich hinweisen –

„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 (...).“

Das kommt noch dazu. Insofern halte ich die Signalwirkung für katastrophal, gerade was die Motivation der ehrenamtlichen Ratsvertreter angeht.

Ich bin dann von Herrn Sommer speziell auf die Grenzregion und die entsprechenden Auswirkungen angesprochen worden. In meiner Stellungnahme habe ich dargestellt, dass die Gemeinde Burbach einen Hebesatz von 430 Punkten hat, also ein Stück über dem fiktiven Hebesatz liegt, weil wir das im Sinne einer verantwortungsbewussten Haushaltsführung für erforderlich gehalten haben. Unsere Nachbarkommunen in Rheinland-Pfalz und Hessen haben alle Hebesätze zwischen 300 und 330 %. Ich führe immer wieder entsprechende Gespräche. Kein Unternehmen packt von heute auf morgen die Koffer und zieht nach Hessen oder Rheinland-Pfalz, aber immer dann, wenn Neuinvestitionen anstehen – das ist häufig der Fall –, wird geguckt: Wo ist eine geeignete Gewerbefläche? Wenn dann geeignete Gewerbeflächen in der direkten Nachbarschaft vorhanden sind, wofür kein Arbeitnehmer weiter fahren muss, wird geprüft: Wo gehe ich hin? Dann ist die Entscheidung, in ein benachbartes Bundesland mit deutlich niedrigeren Hebesätzen zu gehen, schnell getroffen. Das ist bei uns bereits geschehen. Wie gesagt, wir können nur auf alte Steuereinnahmen gucken und wissen, dass das Millionenverluste sind. Entsprechende Gespräche führe ich ständig. Wenn in einer hessischen Nachbargemeinde im Hinblick auf die Solidaritätsumlage der zynische Satz kreist: „Der beste Wirtschaftsförderer ist die nordrhein-westfälische Landesregierung“, dann weiß man, was das bedeutet.

**Martin Gentsch (Arbeitsgruppe der Abundanzumlagegemeinden):** Ich möchte auf die Fragen in der Form antworten, dass ich Ihnen die finanzielle Situation der Stadt Ratingen darstelle, weil sich daraus das meiste ergibt.

Die Stadt Ratingen hatte im Jahr 2012 einen regelrechten Gewerbesteuer einbruch. Die Gewerbesteuern sind im Vergleich zu den durchschnittlichen Gewerbesteuer einnahmen der Vorjahre um 70 Millionen € gesunken. Das hat dazu geführt, dass wir im Jahr 2012 einen Fehlbetrag von 36 Millionen € eingeplant haben. Das wird in etwa die Größenordnung sein, die im Jahresabschluss 2012, der noch nicht vorliegt, auszuweisen ist. Dadurch wurde das Eigenkapital der Stadt Ratingen massiv angegriffen.

Die Gewerbesteuerentwicklung in Ratingen hat sich in den Jahren davor schon etwas angekündigt. Aus dem Grund hat der Rat eine Haushaltskonsolidierungskommission einberufen, in der Vertreter der Verwaltung und der Politik über Maßnahmen zur Konsolidierung des Ratinger Haushalts sprechen. Daraus ging hervor, erst recht nachdem der Fehlbetrag im Jahr 2012 tatsächlich eingetreten ist: Die Grundsteuer wurde erhöht. Die Hundesteuer wurde mehrmals erhöht. Die Vergnügungssteuer wurde erhöht. Die Unterhaltungsmaßnahmen an städtischen Gebäuden wurden auf ein Minimum reduziert, bis es wirklich gar nicht mehr anders ging. Investitionsmaßnahmen wurden gestreckt. Die Budgets der Stadtämter wurden pauschal gekürzt, in mehreren Jahren hintereinander. Die Zuschüsse an Vereine und Verbände wurden gekürzt. Wir haben die Schulungsmaßnahmen für städtische Bedienstete verringert. Wir haben die leistungsorientierte Bezahlung von Beamten, die theoretisch auch im

Haushaltssicherungskonzept möglich ist, eingestellt, die gibt es seit einigen Jahren nicht mehr.

Die Situation in Ratingen hat sich 2013 etwas erholt, und das ist auch für 2014 zu erwarten, allerdings nach wie vor mit einem strukturellen Defizit von 4 Millionen €. Dieses Defizit steigt mit der Solidaritätsumlage auf dann 12 Millionen € an und wird den Eigenkapitalverzehr der Stadt Ratingen erheblich beschleunigen. Dann gehen einige Jahre ins Land, und wir sind irgendwann an der Grenze, dass wir möglicherweise sogar ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen müssen, weil wir bei Fehlbeträgen in einer bestimmten Größenordnung aus dem Gemeindehaushaltsrecht heraus dazu gezwungen sind.

Die Frage, die gestellt worden ist, ob ich mich persönlich oder der Rater Stadtrat, für den ich nicht allein sprechen kann, unter dieser Entwicklung reich fühle, muss ich heute aufgrund der Vorgeschichte mit Nein beantworten. Unsolidarisch fühle ich mich persönlich auch nicht, weil die Stadt Ratingen nach wie vor hohe Umlagen bezahlen muss, überproportional höher als andere Kommunen; das habe ich eben schon dargestellt, ich möchte nicht alles wiederholen. Deshalb lehne ich die Solidaritätsumlage vollständig ab. Der Rat der Stadt Ratingen hat vor einigen Wochen eine Resolution erlassen, dass auch er die Solidaritätsumlage vollständig ablehnt.

Die Signalwirkung ist eben von Frau Scharrenbach angesprochen worden. Die Aktivitäten und Maßnahmen der Haushaltskonsolidierungskommission in der Stadt Ratingen werden sicherlich ad absurdum geführt. Wenn der Rat der Stadt Ratingen jetzt noch weitere Maßnahmen zur Konsolidierung des städtischen Haushalts durchführen muss, und zwar nicht nur für sich selbst, sondern auch noch für andere, dann wird es eine richtig harte Nummer werden, wenn ich das so salopp ausdrücken darf, dafür auf Verständnis zu stoßen; ich kann dem Stadtrat natürlich nicht vorgreifen.

Damit komme ich zu der Frage: Welche konkreten Auswirkungen hat das Ganze? – Das kann ich Ihnen heute nicht beantworten. Es gibt im Prinzip drei Möglichkeiten, wie eine Stadt auf die Solidaritätsumlage, wenn sie sie nicht aus eigenen Mitteln finanzieren kann, reagieren kann: Sie kann erstens Schulden über Schulden finanzieren, zweitens die Ausgaben noch weiter kürzen, bis es richtig quietscht, oder drittens die Steuern noch weiter erhöhen. Gerade bei dem letzten Punkt stellt sich für mich aber die interessante Frage: Wie ist es verfassungsrechtlich zu beurteilen, wenn eine Kommune aufgrund der Solidaritätsumlage gezwungen würde, die Steuerhebesätze zu erhöhen, obwohl ihr laut Grundgesetz die Hebesatzautonomie zugesprochen ist?

Zu den Schulden oder der Kassenkreditsituation der Stadt Haan: Die Stadt Haan kann heute leider nicht anwesend sein, aber ich habe mich informiert, wie der Schuldenstand der Stadt Haan aussieht. Die Stadt Haan hat ca. 30.000 Einwohner und Ende 2013 einen Schuldenstand von 34 Millionen €. Wie gesagt, sie hat ein Haushaltssicherungskonzept. Bis zum Jahr 2019 muss sie noch ein Gymnasium neu bauen; Herr Hendele wird bestätigen, dass das dringend notwendig ist. Auch ohne Solidaritätsumlage wird die Verschuldung der Stadt Haan dadurch auf ca. 58 bis 60 Millionen € steigen. Die Stadt Haan müsste 3 Millionen € pro Jahr für die Solidaritätsumlage bezahlen. Das wären mal sieben Jahre, vorbehaltlich Änderungen bei den Steuerkraftzahlen, 21 Millionen €, die an Kassenkrediten noch obendrauf kämen.

Zu der Frage der Vergleichbarkeit der kommunalen Haushalte: Die Stadt Ratingen hat relativ wenig ausgegliedert, hauptsächlich die Versorgungssparten der Stadtwerke. Wir haben noch das meiste Eigenkapital im städtischen Haushalt. Es ist sicherlich eine spannende Frage, wie es aussieht, wenn man das insgesamt mit Stärkungspaktkommunen vergleicht, wobei ich das Ergebnis auch nicht kenne, die sehr viel ausgegliedert und dadurch im Kernhaushalt ein sehr viel niedrigeres Eigenkapital ausgewiesen haben.

**Daniel Zimmermann (Stadt Monheim am Rhein):** Ich möchte gerne mit der Frage von Herrn Krüger anfangen, die in die gleiche Richtung geht wie die eingangs von Herrn Körfges gestellte Frage, bei der ein bisschen im Hintergrund schwebt: Wie viel wäre Monheim bereit zu geben, wenn es nicht die 46,5 Millionen € sein müssen? Ich habe in der Tat mal die Zahl von 20 Millionen € in den Raum gestellt – Herr Krüger hat mich eben zitiert –, wobei ich noch zwischen Können und Wollen differenzieren möchte. Was das Können angeht, habe ich in erster Linie den Innenminister beim Wort genommen, der noch im Frühjahr sagte, keine Zahlerstadt solle schlechter gestellt werden als jetzt mit der Entlastung durch Bundesmittel, Verbesserungen bei den Soziallasten. Im kommunalen Raum haben wir ab 2014 die volle zugesagte Entlastung zu erwarten, die für den Kreis Mettmann für die Aufgaben im Bereich der Grundsicherung und Eingliederung bei 23 Millionen € pro Jahr liegt. Es hieß immer, die Landesregierung wolle diese Entlastungsanteile, die den Kommunen eigentlich auch zustehen, den abundanten Städten vorenthalten, um sie auch noch den Nehmerstädten im Stärkungspakt zukommen zu lassen. Der Entlastungsanteil beträgt für den Kreis Mettmann 23 Millionen € im Jahr 2014, während die Städte im Kreis Mettmann durch die Solidaritätsumlage mit 68 Millionen € belastet werden sollen. Nur so sind überhaupt die 20 Millionen € in den Raum gekommen. Wir haben uns auf das Wort verlassen und sind davon ausgegangen, dass die Belastung, wenn die Solidaritäts- oder Abundanzumlage kommt, niemals höher sein würde als der Betrag. Insofern waren wir sehr erschrocken über die Ankündigung, dass es jetzt fast 47 Millionen € sein sollen.

Ich kann Ihnen auch sagen, Herr Körfges, weil Sie die Frage gestellt haben, wie groß der Wille zur Solidarität ist: Ich bin von den Monheimerinnen und Monheimern für die Aussage in Bezug auf die 20 Millionen € sehr gescholten worden. Im Rathaus sind E-Mails und Briefe eingegangen, in denen stand: Wir geben keinen Cent in die Solidaritätsumlage. – Denn die Bürgerinnen und Bürger sowie auch die Unternehmen, die bei uns ihre Steuern zahlen, ob es die Grundsteuer oder die Gewerbesteuer ist, erwarten, dass die Stadt das Geld in Straßen, Kindergärten oder Schulen investiert und nicht über eine Umlage abführt, mit der letztendlich solche Investitionen in anderen Städten oder – noch schlimmer – deren Schulden bezahlt werden. Insofern ist das Unverständnis der Bürgerinnen und Bürger sehr groß, auch weil die Stadt seit 15 Jahren Haushaltssicherung betrieben hat.

Unsere Musikschule ist seit 30 Jahren in Containern untergebracht. Unser Feuerwehrgebäude stammt noch aus den 70er-Jahren und genügt nicht einmal mehr den Zielen der Brandschutzbedarfsplanung, dort gibt es dringenden Investitionsbedarf. Die Stadt hat vor 15 Jahren ihr Freibad geschlossen. Wir würden uns wünschen,

dass wir wie manche Stärkungspaktkommune, die Geld bekommt, ein städtisches Theater oder ein kleines Museum hätten. In Monheim direkt zwischen Düsseldorf und Köln könnte man zum Beispiel etwas zur 100-jährigen Geschichte des rheinischen Karnevals sagen. Unsere Bürgerinnen und Bürger fänden es sehr gut, wenn man all diese Dinge machen könnte. Wir haben kein Fußballstadion. Unser Fußballverein, der in der vergangenen Saison aufgestiegen ist, hat gerade mal einen neuen Kunstrasenplatz bekommen, von einer kleinen Treppenanlage als Tribüne kann er nur träumen. Es gibt kein Fußballstadion oder irgendwas, was auch nur in die Richtung geht.

Die Bürgerinnen und Bürger in Monheim haben über die letzten zehn, 15 Jahre erlebt, dass wir uns sehr viel vom Mund abgespart, auf viele Dinge verzichtet haben, die in anderen Städten zur lokalen Infrastruktur gehören, die dort als selbstverständlich und unverzichtbar angesehen werden, selbst unter dem Spardruck der jetzt aufzustellenden Haushaltssanierungspläne. Dann fragen unsere Bürgerinnen und Bürger zu Recht, warum sie jetzt, da wir in einer finanziell besseren Situation sind und viele Dinge, die sich andere Städte in den vergangenen Jahrzehnten geleistet haben, eigentlich nachholen könnten, das Geld, das wir vor Ort von ihnen und den Unternehmen bekommen, abgeben müssen, um weiterhin so sparsam zu leben, wie sie es bisher getan haben.

Den ersten Teil der Frage von Herrn Kuper, was die Themen „Reichtum“ und „Auswirkungen für die Bürger und Unternehmen“ angeht, habe ich jetzt schon mit beantwortet. Dann haben Sie insbesondere noch die Situation angesprochen, dass sich Monheim dem Vorwurf ausgesetzt sieht, eine Steueroase zu sein. Ich finde das schon relativ erschreckend, weil es ja nicht so ist, dass der Stadtrat in Monheim etwas Ungesetzliches beschlossen hätte. Wir bewegen uns im Rahmen von Recht und Gesetz. Es ist sogar zulässig, die Gewerbesteuer bis auf 200 Punkte herabzusetzen. Mit 300 Punkten liegen wir weit darüber. Ich halte das auch für falsch. Eine Oase finden Sie in der Wüste. So wird vielleicht ein Schuh draus, wenn man nämlich konstatieren muss, dass das Gewerbesteuerniveau in Nordrhein-Westfalen tatsächlich überdurchschnittlich hoch ist.

In die Richtung ging auch die Frage von Herrn Sommer. Sowohl im FiFo-Gutachten aus diesem Jahr, nach dem Sie gefragt haben, als auch schon im ifo-Gutachten aus dem Jahr 2008 wird insbesondere auf diese Problematik hingewiesen. Ich darf aus dem ifo-Gutachten 2008 zitieren. Da heißt es auf Seite 138:

„Dennoch sollte der Gesetzgeber in Zukunft in Erwägung ziehen, die fiktiven Hebesätze noch stärker von den tatsächlichen Hebesätzen zu entkoppeln. Um den selbst-referentiellen Aspekt der Aktualisierungsmethode zu beheben, sollte bei der Anpassung die Entwicklung im übrigen Bundesgebiet berücksichtigt werden.“

Das ist jetzt sehr technisch. Mit „selbst-referentiell“ meinen die Gutachter, dass dadurch, dass das tatsächliche Hebesatzniveau der Kommunen in Nordrhein-Westfalen immer weiter steigt, mit einem kleinen Zeitversatz und mit einem Abschlag von 5 % dann auch der fiktive Hebesatz angepasst wird. Sie wissen, dass man immer versucht, etwa 95 % des tatsächlichen Durchschnittshebesatzes als fiktiven He-

besatz gesetzlich festzuschreiben. Dadurch hat man im Prinzip einen Effekt, dass man sich gegenseitig hochschaukelt. Die Kommunen erhöhen ihre Hebesätze, dadurch steigt der festzulegende fiktive Hebesatz, der dann alle Kommunen, sowohl diejenigen, die wenig Geld haben, als auch diejenigen, die viel Geld haben, in die Richtung leitet, ihre Hebesätze zu erhöhen, an den fiktiven Hebesatz anzupassen, was dann wiederum zu einer Erhöhung führt. In der Spirale hat sich das Land in den letzten Jahren leider bewegt. Das ist der Grund, warum sich die Steuerhebesatzentwicklung in Nordrhein-Westfalen – das muss man konstatieren – von dem Niveau in anderen Bundesländern in gewisser Hinsicht entkoppelt hat.

Das ist genau der Punkt, den das FiFo-Gutachten 2013 aufgreift. Auf Seite 131 gibt es eine schöne Karte, die ich auch als Anlage meiner Stellungnahme beigefügt habe. Die Gutachter haben die Hebesatzniveaus für das ganze Bundesgebiet dargestellt. Nordrhein-Westfalen ist das Land, das in der Farbe der hohen Hebesätze am deutlichsten ins Auge springt. Das ist die große Farbabweichung. Kollegen, die sich genau am Rand des Landesgebiets bewegen, die in der Nachbarschaft zu Hessen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen sind, die alle sehr niedrige Gewerbesteuerniveaus haben, aber auch im Grenzgebiet zu Belgien oder den Niederlanden, wo die Unternehmensbesteuerung sehr günstig ist, haben ein Problem. Natürlich haben auch die Kommunen im Herzen des Landes, wie hier im Rhein-Ruhr-Raum, ebenso Monheim, ein Problem, denn der Steuerwettbewerb findet nicht auf regionaler Ebene statt. Wir konkurrieren ja nicht um den Handwerksmeister, ob er seinen Betrieb nun in der einen oder in der anderen Stadt hat, sondern es gibt auch in dieser Region ansässige Unternehmen, die national oder teilweise international operieren und sich überlegen, wie sie ihre Steuerlast noch aufteilen können. In Monheim gibt es ein belgisches Pharmaunternehmen, das eine ganze Steuerabteilung beschäftigt, um zu prüfen, welche Anteile man am Hauptsitz in Brüssel veranlagern kann und mit welchen Anteilen man in Deutschland bzw. in Monheim steuerpflichtig ist. Dem Wettbewerb können wir uns nicht entziehen.

Dann möchte ich die Frage von Herrn Kuper beantworten: Wie sehen wir uns? Sind wir eine Steueroase? – Nein, ich würde es genau umdrehen. Monheim ist die einzige Stadt, die im schon stattfindenden übergreifenden Steuerwettbewerb standhalten kann. Wir sind die einzige Kommune in Nordrhein-Westfalen, die im Vergleich zu Standorten in Belgien, in den Niederlanden oder in Hessen und Rheinland-Pfalz überhaupt wettbewerbsfähig ist. Deshalb finde ich es sehr befremdlich, dass man sich hier als schwarzes Schaf wiederfindet und ganz offiziell als Steueroase tituliert wird.

Darüber hinaus muss ich noch sagen: Da Monheim ohnehin 75 bis 80 % seiner Gewerbesteuereinnahmen in den kommunalen Finanzausgleich steckt, profitiert doch die Region eher von dieser Gewerbesteuerstärke. Ein Großteil des Geldes geht in den kommunalen Finanzausgleich. Damit wird dem Ausgleich in der kommunalen Familie eher Substanz zugeführt als entzogen.

Zu der Frage von Herrn Nettelstroth, auch Herr Sommer hat in die Richtung gefragt: Welche Anreize zur Konsolidierung gibt es jetzt noch? In der Tat fragen sich manche: Hilft das Land auch der Stadt Monheim, wenn wir irgendwann überschuldet sein soll-

ten? Können wir so viel Geld ausgeben, dass wir uns irgendwann unter den Schutzschirm des Landes bewegen können? Bauen wir das Freibad? Modernisieren wir die Feuerwehr und die Musikschule so üppig, wie es sich manche vielleicht wünschen? Bauen wir ein kleines Stadttheater und bitten dann irgendwann um die Hilfe des Landes? Manche Kommunalpolitiker bei uns fragen sich, ob es die gerechte Lösung ist, solche Fehlanreize zu setzen.

Herr Sommer, Sie haben noch nach der politischen Konstellation in Monheim gefragt. Die beiden letzten Haushalte sind unter anderem mit den Stimmen der SPD-Fraktion verabschiedet worden; Sie haben in Ihrer Frage darauf hingewiesen. Das wenige Geld, das wir zusätzlich zur Verfügung hatten, haben wir für sehr viele sozialpolitische Maßnahmen in Monheim eingesetzt; die Landesregierung könnte sehr zufrieden mit uns sein. Wir wollen die Kitagebühren abschaffen. Wir wollen, dass Eltern bei den Kosten für die Bildung und Entwicklung ihrer Kinder entlastet werden. Wir haben zusätzliche Förderstellen geschaffen, Personalstellen in den Kitas, die die höchsten Sprachförderbedarfe haben. Dort gibt es jetzt pädagogisches Personal, das nichts anderes macht als Bildungs- und Entwicklungsförderung. All das sind sinnvolle Maßnahmen, die man aber auch bezahlen können muss, für die wir die Einnahmen, die wir jetzt in der Stadt haben, dringend brauchen.

**Hermann Rappen (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung):**

Ich versuche, einen Bogen zwischen der Frage von Herrn Hübner nach den Konsequenzen eines Scheiterns des Stärkungspakts und der Frage von Herrn Körfges nach möglichen Alternativen zu schlagen. Dazwischen werde ich die anderen Fragen einordnen.

Anfangs meiner Ausführungen hatte ich darauf hingewiesen, dass die Finanzlage vieler Kommunen in NRW prekär ist und deswegen ein Instrument wie der Stärkungspakt unabdingbar ist. Die Frage nach den Konsequenzen eines Scheiterns hat Frau Dr. Diemert schon beantwortet. Darin impliziert war auch die Frage, ob die Ziele erreicht werden und welche Konsequenzen mit einem Scheitern möglicherweise verbunden sind. Wenn man an das Gutachten von Junkernheinrich und Lenk anknüpft, dann bewegen sich die Ziele des Stärkungspakts in einem Spannungsfeld zwischen Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Man kann jetzt sehen – zumindest nach den zur Verfügung gestellten Daten –, dass die Kommunen erhebliche Anstrengungen unternehmen, um ihre Haushalte auszugleichen. Die Frage, die sich mir auf lange Sicht stellt, ist, ob es damit gleichzeitig gelingt, den notwendigen Schuldenabbau herbeizuführen. Daran habe ich meine Zweifel, zumal wenn man bedenkt, dass die wirtschaftliche Entwicklung bis 2020/2021 sicherlich nicht immer aufwärts gehen wird.

Zu der Frage: Warum darf der Stärkungspakt nicht scheitern? – Es gibt zwei wesentlich Gründe: Einmal besteht eine Gefahr für die kommunale Kreditwürdigkeit, wenn er scheitern sollte. Das würde letztendlich auf alle Kommunen ausstrahlen, auch auf die, die nicht unmittelbar davon betroffen sind. Mit anderen Worten: Das Land müsste einspringen. Weil das Land das abwenden will, hat es ja den Stärkungspakt aufge-

legt, aber auch die Finanzierungsbeteiligung der Kommunen, denn es ist nicht in der Lage, die Mittel dafür vollständig selbst aufzubringen.

Das zweite Risiko betrifft eine Abwärtsspirale, die dadurch zustande kommt, dass insbesondere bei den Stärkungspaktgemeinden, aber auch bei der kommunalen Gemeinschaft insgesamt ein riesiger Investitionsstau besteht. Das heißt, wenn der Haushaltsausgleich nicht geschafft und damit nicht eine gesunde Basis für den Ausbau oder die Erneuerung der kommunalen Infrastruktur gelegt wird, werden die Kommunen auf Dauer nicht wettbewerbsfähig sein und das Land insgesamt, aber auch einzelne Kommunen sowohl im nationalen als auch im internationalen Wettbewerb zurückfallen.

Mit Blick auf die Auswahl der Gemeinden, die die Solidaritätsumlage leisten sollen, ist gefragt worden, inwieweit es sich um eine Substanzbesteuerung handelt. Das ist eine interessante Frage. Mit Blick auf Bürger und Unternehmen, insbesondere auf Unternehmen, könnte man argumentieren: Sie leisten Abgaben, ohne dass sie irgendetwas dafür bekommen. Das gewichtigere Argument in dem Zusammenhang ist aber sicherlich, dass die Substanz der kommunalen Infrastruktur unter den Abgaben möglicherweise noch weiter leidet, als es ohnehin schon der Fall ist. Bei den Kommunen, die eine Solidaritätsumlage leisten sollen und sich selbst schon in einer Haushaltsnotlage befinden oder denen sie droht, ist der Effekt besonders groß.

Zur Signalwirkung: Die Anreizwirkung auf den Rat einer Stadt, der erhebliche Konsolidierungsanstrengungen unternommen hat, die aber praktisch ergebnislos sind, weil man jetzt eine zusätzliche Belastung erfährt und dadurch zusätzliche Einschnitte erforderlich sind, kann man sich vorstellen, ganz zu schweigen von den Legitimationsproblemen, die ein Rat möglicherweise gegenüber seiner eigenen Bevölkerung bekommt.

Die Frage der Anreizwirkung stellt sich aber auch mit Blick auf die Bürger. Wir dürfen nicht vergessen – auch wenn hier richtig gesagt wurde, dass ein Unternehmen eine Stadt nicht verlassen wird, nur weil die Gewerbesteuer erhöht wird, das muss man in einem größeren und längerfristigen Zusammenhang sehen –, dass insbesondere Kapitalgesellschaften die Gewerbesteuer nicht mehr absetzen können. Das heißt, sie kumuliert mit den anderen Steuerbelastungen. Hieraus könnten schon Anreizwirkungen resultieren. Die Gemeinde Monheim wirbt ja geradezu mit dem Modell, mit niedrigen Steuersätzen aktiv Unternehmensansiedlung betreiben zu können. Jenseits der Frage, ob das auf Dauer erfolversprechend ist, ist durchaus damit zu rechnen, dass das auf Dauer negative Anreizwirkungen auf Kapitalgesellschaften hat.

Die Frage nach dem Finanzbedarf und wie er definiert wird, hängt eng mit der Verfassungsmäßigkeit zusammen. Ich hatte ausgeführt, dass die Bemessungsgrundlage, die sogenannte überschüssige Steuerkraft, die sich als Differenz zwischen dem Finanzbedarf, wie er im kommunalen Finanzausgleich berechnet wird, und der normierten Steuerkraft ergibt, eine unzulängliche Größe ist. Man kann eindeutig feststellen: Der Finanzbedarf, der dort ermittelt wird, hat wenig mit dem Finanzbedarf zu tun, den eine Gemeinde hat. Das hängt einfach mit der Berechnungsgrundlage zusammen. Man hat zwar die Einwohner als Bedarfsträger, das steht fest, aber die Monetisierung dieses Finanzbedarfs hängt schlicht und ergreifend damit zusammen, wie

viel Schlüsselmasse zur Verfügung steht. Wenn man die Schlüsselmasse erhöht, hat man weniger abundante Gemeinden, aber allgemein komischerweise noch einen höheren Finanzbedarf. Das ist in sich so nicht schlüssig. In einer anderen Anhörung im Frühjahr habe ich schon einmal ausgeführt, dass man generell zu einer anderen Quantifizierung des Finanzbedarfs der Kommunen kommen müsste, nämlich bedarfsorientiert und an den Ausgaben gemessen und nicht an solchen fiktiven Größen.

Was die Verfassungsmäßigkeit betrifft – ich bin zwar kein Jurist, aber wenn man in die Literatur guckt, kann man das feststellen –, so haben die Verfassungsgerichtshöfe der verschiedenen Länder – eine Ausnahme ist Sachsen-Anhalt – Abundanzumlagen bisher im Großen und Ganzen als verfassungsmäßig anerkannt mit dem Argument, dass nirgendwo hervorgeht, dass die Länder die Mittel für den kommunalen Finanzausgleich aus eigenen Mitteln darstellen müssen. Das ist zumindest die Gefechtslage bei den Verfassungsgerichten der verschiedenen Länder.

Meines Erachtens wird hier – das sage ich jetzt aus ökonomischer Sicht – das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz außer Acht gelassen. Denn auf kommunaler Ebene haben wir die ganz strikte Vorgabe – das steht auch so in den Gemeindeordnungen –, dass sich die Gemeinden erstens aus Gebühren und Beiträgen, zweitens aus Steuern, und zwar Realsteuern, die einer gruppenmäßigen Äquivalenz entsprechen, und drittens aus Schulden finanzieren sollen, wobei Schulden nur im äußersten Notfall erhalten sollen und in dem Zusammenhang ohnehin eher tabu sind. Hier hätte ich Bedenken, ob das verfassungsrechtlich eigentlich zulässig ist, weil eine Abschöpfung von Bürgern und Unternehmen vorgenommen wird, der auf kommunaler Ebene keine entsprechende Leistung gegenübersteht. Die kommunale Ebene ist keine Ebene für Verteilungsfragen. Das gilt für private Haushalte genauso wie für den öffentlichen Bereich.

In dem Zusammenhang taucht die Frage auf, ob es sich um eine Sonderabgabe handelt. Interessant ist, dass die Landesregierung in ihrem Gesetzentwurf und in der Begründung ausdrücklich darstellt, dass die Abundanzumlage nichts mit dem normalen kommunalen Finanzausgleich zu tun hat und man das ganz bewusst im Stärkungspaktgesetz verknüpft. Daher rührt die Frage wahrscheinlich. Man will die Verknüpfung eigentlich nicht, knüpft aber rein technisch gesehen mit der Wahl der Umlagegrundlage wieder an den kommunalen Finanzausgleich an. Das ist ein gewisser Widerspruch in sich. Deswegen spricht man auf der einen Seite von Abundanzumlage als Fortsetzung des kommunalen Finanzausgleichs und rechtfertigt es damit. Auf der anderen Seite stellt man aber klar, dass es eine Sondersituation ist. Man will etwas gesondert abrechnen und verankert es deswegen gar nicht erst im Gemeindefinanzierungsgesetz. Juristen müssten einmal beurteilen, ob es sich um eine Sonderabgabe handelt.

Interessant ist, dass andere Länder auch Abundanzumlagen kennen, aber mit ganz anderen Regelungen; das habe ich in unserer Stellungnahme kurz angerissen. Sie verwenden dieses Instrument nicht, um Entschuldungs- oder Konsolidierungshilfen zu finanzieren – Entschuldungsfonds und Konsolidierungshilfen gibt es zum Beispiel

in Hessen oder in Niedersachsen –, sondern dort greift man teilweise auf Vorwegabzüge im kommunalen Finanzausgleich oder auch auf eine Finanzkraftumlage zurück.

Zum Abschluss zu der Frage: Gibt es eine Alternative? – Wenn man voraussetzt, dass die kommunale Belastung erforderlich ist, weil das Land alleine die Mittel nicht aufbringen kann, wenn man des Weiteren voraussetzt, dass die Abundanzumlage eigentlich zum Ziel hat, auch die abundanten Gemeinden einzubeziehen, weil sie sonst außen vor wären, dann bietet sich aus unserer Sicht eine Finanzkraftumlage an.

Wir wissen aber auch – das ist schon in dem Gutachten von Junkernheinrich herausgearbeitet worden, dort sprach man von Schatteneffekten, ich rede in dem Zusammenhang immer von Selbstbeteiligung –, dass die Stärkungspaktgemeinden selber einen erheblichen Beitrag zur Finanzierung des Stärkungspaktes erbringen. Das tun sie inzwischen ohnehin schon über die 115 Millionen € Vorwegabzug im kommunalen Finanzausgleich. Es sind ungefähr 55 Millionen €, die sie jetzt schon selber aufbringen. Wenn man das andere noch hinzunimmt, kommt man auf größere Beträge. Dann kann man sich natürlich die Frage stellen, ob das Sinn der Sache ist. Da gäbe es wiederum zwei Lösungsmöglichkeiten: Einmal könnte man die Stärkungspaktgemeinden von der Umlage ausnehmen, um den Effekt von vornherein zu vermeiden – die anderen Gemeinden müssten dann mehr bezahlen –, oder man könnte überlegen, ob das Land eine Kompensation vornimmt. Es geht insgesamt um etwa 296 Millionen €. Vor dem Hintergrund würde das Land, gemessen am Status quo, zwischen 35 und 56 Millionen € an Kompensationsmitteln bereitstellen müssen, um das zu verhindern.

**Prof. Dr. Ingol Deubel (Deubel Government Consulting):** Herr Abruszat hat nach der Nichtanrechnung der Umlage gefragt. Um eine Übernivellierung zu vermeiden, gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder man sorgt dafür, dass die drei Umlagen zusammen nicht über 100 % kommen können, oder man muss die Abundanzumlage auf die Grundlagen der Kreisumlage und der Jugendamtsumlage anrechnen. Den letzten Weg gehen fast alle Länder.

In den neuen Ländern gibt es, mit Verlaub, eine merkwürdige Rechtsprechung, die besagt, dass man bei den abundanten Gemeinden zwar eingreifen und eine Abundanzumlage nehmen darf, dass die Kreise aber uneingeschränkte Finanzhoheit haben und nicht indirekt betroffen sein dürfen. Die Argumentation finde ich persönlich abenteuerlich. In den neuen Ländern sind sich aber alle einig, dass in den Kreisen kompensiert werden muss. In Sachsen-Anhalt hat man versucht dagegenzuhalten. Dort hat das Verfassungsgericht gesagt: Abundanzumlagen sind zulässig, aber der Kreis, in dem eine abundante Gemeinde liegt, darf nicht tangiert sein, und wenn man kompensiert, dann dürfen andere Kreise nicht tangiert sein, im Übrigen die anderen Gemeinden im Kreis auch nicht. – Einen Ökonomen macht das fassungslos, weil man weiß, dass das Drehen an einem Schraubchen im Finanzausgleich dazu führt, dass alle anderen davon betroffen sind. Es geht fast nicht anders. Ich finde das schon fast naiv, aber damit muss man leben.

Daher verstehe ich, dass das Land gesagt hat: „Vorsicht, das machen wir nicht“, obwohl in Nordrhein-Westfalen die Situation insofern anders ist, als auf der Kreisebene eine Vollnivellierung stattfindet, brutto, vor Landschaftsumlage, mit Landschaftsumlage sogar eine Übernivellierung, weil die zusätzlich erfasst wird. Wenn man das machen und den Verfassungsgerichten in den neuen Ländern vorlegen würde, würden die sagen: nicht zulässig. – Deswegen verstehe ich, dass das Land es so macht, also sagt: Es wird nicht angerechnet, dann haben wir weder Ärger mit den Kreisen und den Landschaftsverbänden noch mit der Verfassungsmeinung. Dann muss man aber sehen, dass 100 % nicht überschritten werden. Ein Kardinalfehler des Gesetzes ist es, dass darin steht: Bis zu 50% sind zulässig.

Wenn man sich § 2 Abs. 7 anschaut, dann hat man den Eindruck, dass Jugendamtsumlagen aus der Sicht des Landes gar nicht existieren. Dazu gibt es Rechtsprechung ohne Ende, dass bei der Frage der Übernivellierung alle pflichtigen Umlagen zu beachten sind. Das ist auch unstrittig, es gibt kein anderes Urteil.

In dem Urteil von Sachsen-Anhalt – nicht dem letzten, das ich eben angesprochen habe, sondern in einem davor – heißt es: Wenn ihr das nicht anrechnet oder nicht die entsprechenden Vorkehrungen trifft, dass keine Übernivellierung stattfinden kann, dann ist das verfassungswidrig. – Die 50 % sind keine Vorkehrung, denn das Land hat den Fehler gemacht, das im Stärkungspaktgesetz regeln zu wollen, einem Gesetz, das für den Zeitraum bis 2020 gilt. Damit muss der gesamte Zeitraum bis 2020 verfassungskonform sein. Die 50 % könnten ja theoretisch erreicht werden, sonst würden sie nicht im Gesetz stehen. Dann wären wir bei 120 bis 125 % Abschöpfung im Bereich der Finanzkraft bei den abundanten Gemeinden, und das geht schlicht und ergreifend nicht.

Ich kann nur dringend empfehlen – das ist für mich das Allerproblematischste an dem Gesetzentwurf –, von den 50 % auf 25 bis 30 % runterzugehen. Dann haben Sie im Moment keine Veränderung und nur ein kleines Risiko. Wenn die abundante Steuerkraft mal unter etwa 720 Millionen € absinkt, dann muss das Land für den Rest aufkommen. Ich würde Ihnen das allemal empfehlen, um nicht ins offene Messer zu laufen. Das ist sonst ganz sicher.

Zum nächsten Thema: Fiktive und tatsächliche Hebesätze sowie § 2 Abs. 7 hängen miteinander zusammen. Es gibt ein paar eherne Grundsätze im Finanzausgleich. Einer lautet: Keine Gemeinde darf durch ihr eigenes Ausgabeverhalten ihre Stellung im Finanzausgleich beeinflussen können. – Das heißt, ob man eine Haushaltsnotlage oder einen Überschuss hat, darf überhaupt keine Rolle für das spielen, was im Finanzausgleich passiert. Ich kann nur davor warnen, die Diskussion anzufangen: Wo steht die Gemeinde? Kann sie sich beispielsweise eine Abundanzumlage erlauben?

Ein anderer Punkt ist: Es darf keine Rolle spielen, ob eine Gemeinde einen hohen oder einen niedrigen Hebesatz hat. Auch das ist abschließend entschieden, von allen Gerichten, die sich damit beschäftigt haben, zuletzt vom Bundesverwaltungsgericht am 30. Januar. Es heißt ausdrücklich, dass einheitliche fiktive Hebesätze vernünftig sind, um bei den Kommunen das Hebesatzrecht vollumfänglich wirken zu lassen. Denn fiktiv bedeutet ja gerade, dass die tatsächlichen Hebesätze keine Rolle spielen. Wenn man hohe hat, hat man eben mehr in der Kasse, bei niedrigeren weniger. Mir

ist klar, dass man bei sehr niedrigen den Effekt hat, dass Steuerkraft kommt, wie es in Monheim der Fall ist. Vielleicht zehn Gemeinden im Land können das machen, aber nicht das Land insgesamt. Das wird nicht funktionieren, es geht immer nur bei einzelnen Gemeinden. Nur, das Land kann sich nicht darauf einlassen, zu sagen: Dann zahlt ihr eben weniger, weil ihr geringere Hebesätze habt. – Das gilt auch für die Abundanzumlage. Auch da kann man nicht die tatsächlichen nehmen.

Die Regelung in § 2 Abs. 7 mit 90 % trifft, wenn überhaupt, nur für Monheim zu. Es gibt noch zwei Gemeinden von den 60, die bei 45 % Umlagesatz vielleicht hineinkämen. Monheim kommt nach jetzigen Verhältnissen bei 25, 26 % in die 90%-Regelung. Das sollte man nicht tun.

Der zweite Punkt dabei ist, und jetzt wird es idiotisch: Wenn man das macht, dann wäre Herr Zimmerman doch nicht ganz richtig im Kopf, wenn er nicht sofort seinen Hebesatz, sobald er auf 90 % kommt, absenken würde; denn das komplette Absenken des Hebesatzes und das Verlieren an Steuereinnahmen wird dann eins zu eins vom Land übernommen. Das darf nicht wahr sein. Die Regelung, so wie sie jetzt angelegt ist – das Land erstattet, wenn die Umlage über 90 % liegt –, ist ökonomisch völlig unsinnig. Das sollte man auf keinen Fall machen. Ich persönlich halte sie auch für überflüssig, es sei denn, dass irgendwann ein Verfassungsgericht sagt: Wir müssen uns doch die tatsächlichen Hebesätze anschauen. – Ich glaube das nicht, denn man kommt in Teufels Küche.

Im Übrigen ist im Länderfinanzausgleich – in aller Brutalität, durchschnittlicher gewichteter Hebesatz, mit Hamburg, mit Berlin, mit Bremen, die sind nicht niedriger als hier – noch niemand auf die Idee gekommen, bei der Abundanzumlage – denn im horizontalen Finanzausgleich zahlen Bayern, Hessen und Baden Württemberg Abundanzumlage, nichts anderes ist es bei den Geberländern – zu sagen: Aber wir haben doch niedrigere Hebesätze. – Das Argument wurde jetzt nicht mal beim Bundesverfassungsgericht vorgebracht. Das halte ich für hoch problematisch.

Damit zu der Antwort auf die Frage: Was ist, wenn sie in eine Haushaltsnotlage kommen? Ich sage immer: Das ist vollkommen egal. Wenn ich meine Steuerpflicht erfüllen muss, habe aber das Geld verjubelt, dann muss ich den Dispo in Anspruch nehmen und damit bezahlen, auch wenn mir die Bank nachher sagt: Das gibt's nicht mehr. – Diese Frage darf keine Rolle spielen.

Jetzt kommt das Problem, dass die Empfänger nicht nach allgemeinen abstrakten Kriterien ausgewählt sind, sondern danach, was sie vorher ausgegeben haben, wie sie in der Verschuldung dastehen, wann sie überschuldet sind. Das kann ich noch ein Stück weit verstehen, wenn man nur Altlasten hat. Bei den Ländern gibt es das übrigens auch. Fünf Länder bekommen Geld bis 2020, weil sie es sonst nicht schaffen würden, die Schuldenbremse einzuhalten. Nur, da sind die Kriterien anders. Da wird jedes Jahr überprüft, und es muss auch strukturell abgebaut werden, jedes Mal das Zehntel.

Gucken wir uns nun Nordrhein-Westfalen an: Was ist bisher passiert? – Die Steuern in den Stärkungspaktgemeinden sind dramatisch erhöht worden, vor allem die Grundsteuer B, die Gewerbesteuer ein bisschen. Dann ist die Konjunktur gut gelau-

fen. Der Soziallastenansatz ist eingeführt worden, der bei den Stärkungspaktgemeinden zu gewissen Überschneidungen führt. Dadurch stehen sie im Moment richtig gut da. Sie alle sagen: Wir sind in der Spur. – Aber sie sind nicht in der Spur, weil sie ihre Ausgaben vermindert haben, sondern aus den eben genannten drei Gründen: Verbesserung im Finanzausgleich, die Steuern haben sich erhöht, die Steuersätze sind brutal erhöht worden. Auf der Ausgabenseite allerdings – ich habe mir die Zahlen angeschaut, die sogenannten laufenden Zuschussbedarfe, nicht das, was investiv passiert – gibt es überhaupt keinen Unterschied zwischen den Stärkungspaktgemeinden und dem Rest der Gemeinden. Es sind keine besonderen Einsparanstrengungen erkennbar.

Der Konstruktionsfehler des Stärkungspakts ist, dass man von den Gemeinden nicht verlangt, dass sie ihre Ausgaben endlich mindestens auf das Niveau des Durchschnitts absenken, sondern locker hinnimmt, dass sie weiter weit über dem Durchschnitt liegen. Es ist überhaupt kein Druck vorhanden. Weil man über die Doppik geht, wird auch erst in drei, vier Jahren herauskommen, dass da relativ wenig passiert ist. Bei den Ländern wird im April eines Jahres das Vorjahr abgerechnet, und wehe sie haben ihre Vorgaben nicht erfüllt. Sie können keine Steuern erhöhen, ein bisschen die Grunderwerbsteuer, aber ansonsten geht alles über die Ausgabenseite. Wenn sie es nicht machen – Pech gehabt –, gibt es kein Geld mehr.

Letzter Punkt: Was ist, wenn das Land es einfach anders regelt, die Anteile an der Grunderwerbsteuer wieder einkassiert und daraus den Stärkungspakt finanziert? – Ich weiß nicht, ob Sie damit in Münster durchkommen. In Brandenburg hat sich das Verfassungsgericht das gerade angesehen und gefragt: Hat das Land denn an anderer Stelle vorher etwas abgebaut? Dann wäre die Abundanzumlage sofort kaputtgegangen. Sie konnten es aber nicht direkt nachweisen. Irgendwie gibt es natürlich immer Zusammenhänge, es darf nur nicht den direkten Zusammenhang geben. Rein theoretisch ist das vorstellbar. Nur, da die Kommunen Land unter haben und in Münster auch schon wegen der vertikalen Frage unter Druck stehen, wird ein Verfahren, das da lautet: „Wir nehmen noch ein bisschen aus der Masse heraus, deklarieren es um und haben dann nicht mehr das Problem, dass aus der Abundanzumlage Stärkungspaktgemeinden finanziert werden“, vermutlich nicht funktionieren. So doof sind die in Münster nicht. Die kriegen es schon mit, wenn man sie austricksen will.

**Niklas Langguth (Grooterhorst & Partner Rechtsanwälte):** Herr Körfges Sie haben zunächst gefragt, ob die von mir zitierte Meinung aus der Literatur in der Rechtsprechung rezipiert worden ist. Ich danke, dass Sie noch einmal darauf hinweisen. Das ist ja gerade das Problem. Der Punkt ist nicht, dass wir zu wenige Urteile über Abundanzumlagen haben, sondern dass die Urteile diese Frage gerade nicht näher behandeln, sie in der Literatur aber sehr breit erörtert wird. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht können wir im Moment nicht sagen, wie sich ein Gericht verhalten und wie es entscheiden würde, wenn man es durch den entsprechenden Sachvortrag eines Verfahrensbevollmächtigten zwänge, sich mit den Argumenten auseinanderzusetzen. Die von mir zitierte Auffassung in der Literatur ist allerdings nicht – da muss ich Sie korrigieren – vereinzelte, sondern die wohl herrschende Meinung. Ich darf insofern auf den Fußnotenapparat in meiner Stellungnahme verweisen.

Dann haben Sie gefragt, ob § 2 Abs. 7 notwendig oder überflüssig sei; gemeint ist die 90-%-Grenze. Aus meiner Sicht ist § 2 Abs. 7 missglückt, weil er verfassungsrechtlich die Frage nach der Mindestausstattung der Gemeinden aufwirft. Zur Mindestausstattung der Gemeinden sagt die Verfassungsgerichtsbarkeit: Eine Gemeinde muss nach Abzug aller Umlagen, Kosten und Sonstigem immer noch so viel an Finanzkraft behalten, dass sie alle Pflichtaufgaben und einen angemessenen Teil an freiwilligen Aufgaben erfüllen kann. – Wenn wir schon so weit sind, dass wir nach der Mindestausstattung einer Gemeinde fragen, dann halte ich es für verfehlt, zu sagen: Diese Gemeinde ist so finanzkräftig, dass sie eine Abundanzumlage zahlen kann. – Auf der anderen Seite kann eine solche Regelung als absoluter Notrettungsanker Sinn machen, dann aber nicht mit einer starren Grenze von 90 %. Die 90 % sagen nichts über die notwendige Mindestausstattung aus, da müsste man schon nach dem konkreten Bedarf und nach der speziellen Gemeinde gucken.

Herr Kuper hat gefragt, wie es sich verfassungsrechtlich verhält, wenn die Abundanzumlage mit einem nicht ausgeglichenen Haushalt der abundanten Gemeinde zusammentrifft. Herr Abruszat hat insoweit gefragt, ob es verfassungsrechtlich tragbar sei, wenn die zahlenden Gemeinden aus der Abundanzumlage selbst in die Schiefelage geraten. Das ist zunächst eine Frage der Gleichbehandlung der Gemeinden, die verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist. Verfassungsrechtlich darf man auf keinen Fall von einer Gemeinde eine Abundanzumlage erheben, die in einer ähnlichen Finanzsituation ist wie eine Gemeinde, die Stärkungspaktmittel erhält. Das heißt, in dem Moment, in dem sich die Situation einer abundanten Gemeinde der Situation der Stärkungspaktgemeinde annähert, sie steuert beispielsweise auf eine Überschuldung zu, ist der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gemeinden gebrochen. Spätestens dann tritt die Verfassungswidrigkeit ein. Gleichzeitig ist es auch eine Frage der Verhältnismäßigkeit, und die setzt etwas früher an.

Die Frage an der Stelle ist auch: Kann man es einer Gemeinde zumuten, eine Zahlung zu leisten, wenn sie selber noch nicht einmal genügend hat, um ihren eigenen Haushalt auszugleichen? Auch diese Frage wird man nicht über einen Kamm geschoren beantworten können, sondern man wird sehr genau schauen müssen: Was ist einer spezifischen Gemeinde in einer Situation zumutbar? Wenn es entsprechende Klagen gibt, werden die Gerichte genau auf den Einzelfall gucken müssen.

Dann ist die Frage nach den fiktiven Hebesätzen gestellt worden. Ich darf darauf hinweisen, dass sich die fiktiven Hebesätze hier ganz anders auswirken als beim Finanzausgleich. Beim Finanzausgleich sind die fiktiven Hebesätze nur dazu da, zu prüfen, ob eine Gemeinde eine Zahlung bekommt. Hier sind die fiktiven Hebesätze dazu da, zu bemessen, ob und wie viel jemand zahlen muss. In der Situation können die fiktiven Hebesätze durchaus dazu führen, dass eine Gemeinde gezwungen ist – viele meiner Vorredner haben das schon angedeutet –, die Hebesätze anzuheben, um der Abundanzumlage nachkommen zu können. In diesem Bezug habe ich bereits in meiner Stellungnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2010 – es handelt sich konkret um das Urteil vom 27. Januar 2010 – zu den Mindesthebesätzen verwiesen. Das Bundesverfassungsgericht hat sehr deutlich gesagt, dass es einer Gemeinde nur dann zumutbar ist, dass sie in einen hohen Hebesatz getrieben wird, wenn ihr noch ein genügender Spielraum verbleibt, um in-

terkommunalen Wettbewerb zu betreiben. Das Bundesverfassungsgericht bejaht also ausdrücklich, dass die Gemeinden interkommunalen Wettbewerb betreiben dürfen und sollen. Wenn die fiktiven Hebesätze hier dazu führen – das deutet sich an, wenn ich die Vorredner ernst nehme –, dann könnten die Gemeinden gezwungen werden, den interkommunalen Wettbewerb aufzugeben, um die Hebesatzpflicht aus den fiktiven Hebesätzen zu erfüllen.

Herr Nettelstroth hat nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlage für die Einführung einer Abundanzumlage gefragt. Die strittige Frage ist gerade: Gibt es eine solche Kompetenzgrundlage? Wenn man sie sehen möchte, dann ist das wohl nur in Art. 106 Abs. 6 Satz 6 Grundgesetz möglich, in dem es heißt:

„Nach Maßgabe der Landesgesetzgebung können die Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie der Gemeindeanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer als Bemessungsgrundlagen für Umlagen zugrunde gelegt werden.“

Das hört sich einerseits gut an, es bedeutet nämlich, dass Umlagen auf Steuerkraftbasis gemacht werden können. Die Frage ist: Um welche Umlagen handelt es sich? Denn andererseits hat der Verfassungsgeber in Art. 106 Abs. 5 bis 6 sehr dezidiert gesagt, wohin die Steuerkraft der Gemeinden geht, nämlich zu den einzelnen Gemeinden als individuelle Steuergarantie. Es geht um die Abgrenzung: Wo hört die Kompetenz des Bundesgesetzgebers auf, nach Art. 106 Abs. 5 bis 6 Grundgesetz über die Steuern zu bestimmen, und wo fängt die Umlageberechtigung des Landes nach Art. 106 Abs. 6 Satz 6 Grundgesetz an? Diese Grundsatzfrage, die ich aufgestellt habe, ist bisher nicht eindeutig beantwortet worden. Die herrschende Meinung in der Literatur sagt, dass man keine Umlage machen darf, die die Steuerkraft horizontal verteilt.

Dann hat Herr Nettelstroth gefragt, wie es sich verhält, wenn man davon ausgeht, dass es sich nicht um eine Umlage, sondern eigentlich um eine Sonderabgabe handelt. Die Frage kann man sich in der Tat stellen, weil eine Umlage normalerweise beinhaltet, dass man unter allen Beteiligten zunächst Finanzbeträge erhebt und diese dann unter allen Beteiligten wieder umverteilt. Das ist die Finanzkraftumlage, die soeben angesprochen worden ist. Wenn man hier zu der Auffassung käme, dass es sich nicht um eine Umlage handelt – nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann man durchaus darüber nachdenken –, dann wäre die Kompetenzgrundlage verfehlt, nämlich Art. 106 Abs. 6 Satz 6 Grundgesetz, den ich eben erwähnt habe. Dann wäre die Norm sicherlich verfassungswidrig.

Abschließend wurde gefragt, wie es mit den Anforderungen der Verfassung bestellt ist, was das Erreichen des Sanierungsziels angeht. Das ist letztlich eine Frage der Verhältnismäßigkeit und der Zumutbarkeit für die Gemeinden, die von der Abundanzumlage betroffen sind. Man wird einer Gemeinde diesen schwerwiegenden Eingriff in ihre Finanzhoheit nur dann zumuten können, wenn auch die berechtigte Aussicht besteht, dass man damit bei den begünstigten Kommunen zu einem gewissen Erfolg kommt. Ich kann das von hier aus nicht beurteilen, das ist eine Frage der Finanzwissenschaften. Einige meiner Vorredner haben es aber erheblich bezweifelt. Wenn sich

diese Auffassung als richtig erweist – es wird vor Gericht verhandelt werden –, dann wird man das Gesetz auch aus dem Grund für verfassungswidrig erachten müssen.

**Vorsitzender Christian Dahm:** Weitere Wortmeldungen seitens der Damen und Herren Abgeordneten liegen mir nicht vor. Dann sind wir am Ende der Anhörung. Mein Dank gilt den Damen und Herren Sachverständigen sowohl für Ihre schriftlichen als auch für Ihre mündlichen Statements.

Der Ausschuss für Kommunalpolitik wird die Anhörung in seiner nächsten Sitzung, am 8. November, auswerten. Bereits jetzt darf ich dem Stenografischen Dienst recht herzlich danken, der uns das Protokoll zeitnah zur Verfügung stellen wird.

Ich wünsche Ihnen allen einen guten Heimweg.

gez. Christian Dahm

Vorsitzender

24.10.2013/24.10.2013