



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Städtetag
Nordrhein-Westfalen



Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

14.01.2005/to

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-2 39
Telefax +49 221 3771-1 60
E-Mail
engelbert.muensternmann
@staedtetag-nrw.de

Bearbeitet von
Dr. Engelbert Münstermann
Andreas Wohland

Aktenzeichen
20.10.22

Stellungnahme
des Städtetages Nordrhein Westfalen und des Nordrhein-Westfälischen

Städte- und Gemeindebundes

zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2004

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drs. 13/6200

in Verbindung mit:

dem Nachtragshaushaltsgesetz 2005

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drs. 13/6201 und 13/6286 (Berichtigung)

I. Zur Lage der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen

Die Finanzlage der nordrhein-westfälischen Städte, Gemeinden und Kreise hat sich im Jahre 2004 zwar besser entwickelt als erwartet, bleibt aber äußerst angespannt. Nach Auswertung der ersten drei Quartale des letzten Jahres zeigen sich trotz steigender Steuereinnahmen und bleibender Ausgaben- disziplin erneut die leider schon klassischen Krisensymptome der nordrhein-westfälischen Kommunalhaushalte. Bis zum 30.09.2004 summieren sich die negativen Finanzierungssalden der kommunalen Gesamthaushalte – die Deckungslücken zwischen Einnahmen und Ausgaben – auf über 1,5 Mrd. Euro. Im „laufenden Geschäft“ der kommunalen Verwaltungshaushalte fehlt den nordrhein-westfälischen Städten, Gemeinden und Kreisen im gleichen Zeitraum zur Erfüllung der täglichen Versorgungsaufgaben für ihre Bürgerinnen und Bürger sogar 2,5 Mrd. Euro. Zusammen mit den Fehlbeiträgen aus Vorjahren werden die nordrhein-westfälischen Kommunen es erneut mit einer Belastungshypothek von über 5 Mrd. Euro zu tun haben. Damit wird kommunales Handeln zum Nutzen der Menschen und der Wirtschaft vor Ort nahezu unmöglich.

Trotz eines erfreulichen Anstiegs der Gewerbesteuer stehen die Haushaltssignale unserer Städte, Kreise und Gemeinden auf tiefstem Rot. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist wie schon seit Jahren erneut rückläufig; trotz weiterer Sparbemühungen müssen u.a. durch erneute Steigerungstendenzen in den Sozialerträgen insgesamt steigende Gesamtausgaben finanziert werden. Das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben der Kommunalhaushalte ist nach wie vor existent.

Vielfach können sich die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden nur noch durch Kassenkredite finanziell über Wasser halten. Inzwischen haben diese Kassenkredite, die nach dem Haushaltsrecht eigentlich nur ausnahmsweise zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe gedacht sind, ein Rekordbetrag von rd. 8 Mrd. Euro erreicht. Wenn diese Form der kommunalen Haushaltsfinanzierung mit Ausnahmecharakter mangels ordentlicher Einnahmen zur Standardfinanzierung des laufenden Geschäfts avanciert, können Städte kreditpolitisch in Schwierigkeiten geraten.

Die anhaltende Krise der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen führt auch dazu, dass immer mehr Städte, Gemeinden und Kreise der besonderen Kommunalaufsicht und damit den Regelungen der Haushaltssicherung und der vorläufigen Haushaltswirtschaft unterworfen werden. Im Jahr 2004 konnten rd. 180 Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen ihre Haushalte nicht ausgleichen. 102 Städte, Gemeinden und Kreise verfügten im Verlaufe des Haushaltsjahres 2004 über ein von der Kommunalaufsicht genehmigtes Haushaltssicherungskonzept. 77 Städte und Gemeinden befanden sich dagegen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept in der vorläufigen Haushaltswirtschaft ohne rechtsgültigen Haushalt. Damit unterliegen sie dem sog. Nothaushaltsrecht und genießen in ihrer Haushaltsführung lediglich Rechte von Minderjährigen.

Trotz steigender Gewerbesteuereinnahmen bleiben die Gemeindefinanzen in einer sehr schwierigen Situation. Dieses „Beharrungsvermögen“ der kommunalen Finanzkrise erklärt sich neben der ständigen Überforderung der Kommunen durch Bundes- und Landesgesetz ohne hinreichenden Finanzausgleich in erster Linie aus der strukturellen Unterfinanzierung der kommunalen Erträge.

Ursächlich hierfür ist das derzeit geltende Gemeindefinanzsystem, das schon seit Jahren geprägt ist von Fehlentwicklungen im Bereich der gemeindlichen Steuern und Aufgaben. Infolge massiver Substanzverluste bei gemeindlichen Steuereinnahmen kämpfen nicht nur strukturschwache Städte und

Gemeinden mit existenzbedrohenden Finanzierungsproblemen. Eine Steuerentlastungspolitik, die es versäumt hat, für korrespondierende Entlastungen auf der Ausgabenseite zu sorgen, muss schon kurz- und mittelfristig alle öffentlichen Etats in seltener Einmütigkeit ins Minus führen. Die Möglichkeiten, auf derartige Defizitsituationen zu reagieren, sind in Bund, Ländern und Gemeinden höchst unterschiedlich entwickelt.

Am strengsten trifft es die Kommunen. Der jährliche Haushaltsausgleich ist haushaltsrechtliche Pflicht. Ein klassisches deficit-spending, d. h. ein Ausgleich fehlender Steuern oder Zuweisungen über den Kreditmarkt, ist nach den Grundsätzen des kommunalen Haushaltsrecht an sich nicht zulässig. Da andere Konsolidierungsstrategien auf der Einnahmenseite allenfalls theoretischer Natur sind, gibt es für die Städte, Gemeinden und Kreise zur rigorosen Sparpolitik keine Alternativen.

Gleichwohl haben auch die Kommunen erfahren müssen, dass Rotstifte mit der Zeit abstumpfen. Jede Konsolidierungsrunde kostete schon bisher Sparpotential und Vermögensreserven, die allesamt endlich sind. Auf Dauer können die kommunalen Infrastrukturen, die Straßen und Schulen, nicht vernachlässigt werden, ohne dass hierdurch der Versorgungsauftrag der Städte und Gemeinden entscheidend gefährdet wird und die Bürgerinnen und Bürger sowie die öffentliche Wirtschaft die Standortfrage stellen.

Die Finanzprobleme unserer Städte und Gemeinden sind also noch lange nicht gelöst. Die Defizittendenzen im „täglichen Geschäft“, d. h. die Disparitäten zwischen laufenden Einnahmen und unabweisbaren Ausgaben und der Verfall der städtischen Infrastruktur werden sich nur umkehren lassen, wenn den Städten und Gemeinden dauerhaft eine Finanzausstattung gesichert wird, die ihren Aufgaben entspricht. Deshalb plädieren die Städte und Gemeinden auf eine Fortsetzung der Gemeindefinanzreform. Die Wiederabsenkung der Gewerbesteuerumlage war lediglich ein Schritt in die richtige Richtung. Die Modernisierung der Gewerbesteuer ist aber trotz bester Sachargumente gescheitert. Gerade die strukturschwachen Städte und Gemeinden Nordrhein-Westfalens benötigen aber dringend eine nachhaltige strukturelle Aufbesserung ihrer steuerlichen Basis. Dieser Reformauftrag gehört nach wie vor auf die Agenda einer zukunftsgerichteten Kommunalfinanzpolitik.

Eine nachhaltige Verbesserung der kommunalen Finanzsituation kann aber nicht allein auf der Einnahmenseite herbeigeführt werden. Ohne erhebliche Entlastungen über die Aufgaben und Ausgaben insbesondere bei der Sozialhilfe ist eine dauerhafte stabile Haushaltslage in den Städten nicht zu bewirken. Es muss sich in den nächsten Monaten erst noch zeigen, ob und inwieweit die Städte, Gemeinden und Kreise durch Hartz IV tatsächlich entlastet werden.

Wenn also wesentliche Ziele der Gemeindefinanzreform derzeit noch ausstehen bzw. zunächst nur in Umrissen erkennbar sind, behält der kommunale Finanzausgleich seine existenzielle Bedeutung. Viele Städte und Gemeinden hängen heute in zunehmendem Maße am Tropf der staatlichen Finanzausweisungen. Der kommunale Finanzausgleich ist nicht mehr allein subsidiäres Zuweisungssystem, sondern das korrigierende Reparaturinstrument eines qualitativ wie quantitativ unzureichenden originären Finanzsystems.

Es bleibt dabei: Trotz unbestreitbarer Besserungen der Gewerbesteuer und bei den Gewerbesteuereinnahmen ist die Gemeindefinanzreform gescheitert, befinden sich die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden in einer existenzgefährdenden Krise. Das Land als Träger des kommunalen Finanzausgleichs bleibt somit auch weiterhin in der föderalen Pflicht und kommunalpolitischen Verantwortung, durch Zuweisungen aus dem Steuerverbund und auch aus weiteren Landessteuereinnahmen den Städten, Gemeinden und Kreisen das finanzielle Existenzminimum zu sichern. Die Städte brauchen einen stabilen Finanzausgleich, auf den sie sich auf Dauer verlassen können.

II. Zum Nachtragshaushalt für 2004/2005

Die Landesregierung hat zum Landeshaushalt 2004/2005 und damit auch zum GFG/SBG 2004/2005 weitere Nachträge beschlossen, um damit auf die aktuellen Erkenntnisse aus der letzten Steuerschätzung sowie auf bundesrechtliche Änderungen im Zusammenhang mit Hartz IV reagieren zu können (vgl. Lt-Drs. 13/6200 und 13/6201).

Aus kommunaler Sicht geht es in diesen Nachträgen insbesondere um Folgendes:

- Aufgrund des Rückgangs bei den für den Steuerverbund relevanten Steuern sowie der Veränderung des kommunalen Solidarbeitrags zu den Einheitslasten hätten sich nach der Systematik des Finanzausgleichs Minderungen bei den verfügbaren Verbundbeträgen 2004/2005 ergeben. Diese insbesondere schätzbedingten Minderbeträge in den Steuerverbänden 2004 und 2005 sollen nach Willen der Landesregierung jedoch kreditiert und erst im Haushaltsjahr 2006 verrechnet werden.
- Ferner wird mit dieser Anpassung des GFG 2004/2005 eine Änderung der im Zusammenhang mit der Hartz IV-Gesetzgebung stehenden Regelungen im GFG sowie einer Neuberechnung der Höhe der an die Kommunen weiterzuleitenden Wohngeldersparnis des Landes vorgenommen.

Auf der Basis der aktuellen Beratungen und der Grundsatzbeschlüsse unserer Gremien nehmen wir zu den vorgenannten Nachträgen wie folgt Stellung:

- Die Städte und Gemeinden nehmen mit Sorge den abermaligen Rückgang der Einnahmen des Steuerverbundes für die Jahre 2004 und 2005 aufgrund der November-Steuerschätzung zur Kenntnis. Trotz grundsätzlicher Bedenken gegen eine ausufernde Staatsverschuldung sind wir jedoch mit der erneuten Kreditierung der schätzbedingten Steuerverbundauffälle im GFG/SBG 2004/2005 einverstanden. Vor dem Hintergrund der bereits bestehenden erheblichen Vorbelastungen insbesondere des GFG 2005 wäre eine entsprechende Verminderung des Steuerverbundes für viele Städte und Gemeinden mit einem vollständigen Verlust ihrer hauswirtschaftlichen Handlungsfähigkeit verbunden.

Den Städten und Gemeinden ist aber klar, dass mit den Kreditierungen der schätzbedingten Steuerverbundauffälle lediglich Hilfen auf Zeit gewährt werden. Dies darf nicht dazu führen, dass die Notsignale einer strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen übersehen werden. Die Städte und Gemeinden fordern vielmehr das Land auf, im Bundesrat mit Nachdruck für eine Fortsetzung der Gemeindefinanzreform zu plädieren, die gerade auch für die strukturschwachen Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen zu einer spürbaren und dauerhaften Verbesserung ihrer Finanzsituation führt.

- Die Städte und Gemeinden sind darüber hinaus mit der Revision der derzeit noch geltenden Hartz IV-Regelungen einverstanden. Wir begrüßen es, dass die Verteilung der vom Land eingesparten Wohngeldmittel nach Kriterien erfolgen soll, die einen inneren Zusammenhang zur Hartz IV-Problematik aufweisen können. Die Addition bisheriger Arbeitslosenhilfeempfänger und bisheriger Sozialhilfeempfänger, d.h. näherungsweise die Zahl zukünftiger ALG-II-Empfänger ist vor diesem Problemhintergrund als Verteilungskriterium zu akzeptieren – auch unter Berücksichtigung des unterschiedlichen lokalen Mietniveaus.
- Die Städte und Gemeinden lehnen es aber auch weiterhin ab, dass die zur Verteilung stehenden Mittel aus den Wohngeldersparnissen des Landes investiv gebunden bleiben sollen, also nicht zur Deckung der kommunalen Verwaltungshaushalte zur Verfügung stehen. Die Städte

und Gemeinden müssen befürchten, dass sie wegen der hohen Belastungen durch die Unterkunftskosten zusätzlich in ihren Verwaltungshaushalten betroffen werden. Von daher ist es schon nicht gerechtfertigt, die Entlastungen des Landes durch Änderung des Wohngeldrechts überwiegend für Investitionsausgaben vorzusehen. Die katastrophale Lage der kommunalen Verwaltungshaushalte in Nordrhein-Westfalen mit Defiziten in Milliardenhöhe erfordert vielmehr zunächst und vor allem Hilfen für das „laufende Geschäft“. Die Zuweisung des Landes aus den eingesparten Wohngeldern sollte deshalb in voller Höhe den Verwaltungshaushalten zur Verfügung gestellt werden.

- Die Städte und Gemeinden unterstreichen nochmals Bedenken hinsichtlich der Höhe der Landesentlastung beim Wohngeld. Sollten sich im weiteren Verlauf neue Erkenntnisse über die zusätzliche Einsparung des Landes im Zusammenhang mit Hartz IV ergeben, verlangen die Städte und Gemeinden entsprechende Nachbesserungen.
- Für die Städte und Gemeinden ist es nach wie vor völlig unverständlich, dass ihnen allein die Refinanzierung des sog. Ost-Ausgleichs angelastet werden soll. Dass die Sonderergänzungszuweisungen des Bundes letztlich von den Kommunen zu finanzieren sein sollen, geht aus den gesetzlichen Regelungen zu Hartz IV an keiner Stelle hervor. Ganz offensichtlich werden den Ländern keinerlei Vorgaben dahingehend gemacht, dass die zusätzliche Unterstützung der neuen Bundesländer allein von den Kommunen zu finanzieren sei. Zu keiner Phase vor oder während des Vermittlungsverfahrens ist eine entsprechende Absicht gegenüber den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene verlautbart worden. Sollte es neben den publizierten Gesetzesbeschlüssen anderslautende politische Absprachen geben, so hätten diese eindeutig den Charakter eines „Vertrages zu Lasten Dritter“, da sie mit den betroffenen Städten und Gemeinden jedenfalls nicht erörtert worden sind.

Bei den Beschlüssen des Vermittlungsausschusses über die Sonderzuweisungen an die ostdeutschen Länder handelt es sich dem Wesen nach um eine Art zusätzlichen Solidarbeitrag. In der Vergangenheit bestand schließlich Konsens darüber, dass Transferleistungen an die neuen Bundesländer eine solidarische Gemeinschaftsaufgabe von Bund, alten Bundesländern und deren Kommunen sein müssen. In diesem Sinne sind auch die NRW-Kommunen selbstverständlich bereit, den auf sie im Rahmen des Steuerverbundes entfallenden Minderanteil an der Umsatzsteuer in Höhe von rd. 50 Mio. Euro zu akzeptieren. Eine vollständige Abwälzung der Umsatzsteueranteile auf die Städte und Gemeinden für die Jahre 2005 bis 2009 und womöglich darüber hinaus ist aber mit dem Solidaritätsgedanken nicht vereinbar. Die Kommunen halten diese Vorgehensweise auch für verfassungsrechtlich bedenklich, weil das Land letztlich im Ergebnis eine undokumentierte Minderung des Verbundsatzes vornimmt.

- Die Städte und Gemeinden gehen schließlich davon aus, dass die in Frage stehenden Regelungen zur Weitergabe der Wohngeldentlastung und zum Ausgleich Ost zunächst nur für 2005 gelten und anschließend im Lichte der dann vorliegenden Erfahrungen ggf. weiterentwickelt werden sollen.

III. Zur mittelfristigen Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Nicht nur wegen ihrer ursprünglichen Aufgabenstellung – der Daseinsvorsorge vor Ort – sind die Städte und Gemeinden an einer Verstärkung der kommunalen Finanzen interessiert. Auch zur Unterstützung der staatlichen Stabilisierungspolitik könnte eine stetige Ausrichtung der kommunalen Ausgaben und insbesondere der kommunalen Investitionen von Vorteil sein. Die kommunale Praxis der vergangenen Jahre und Jahrzehnte zeigt indes nur wenig von einer stetigen kommunalen Ausgabetä-

tigkeit. Vielmehr entwickelten sich die kommunalen Haushalte im Takte der schwankenden Konjunktur. Die Gründe für die ebenso gesamtwirtschaftlich wie kommunalpolitisch unerwünschte Parallelpolitik der Kommunen liegt in erster Linie im Bereich der Kommunalfinanzen.

Instrumente zur Verstetigung der Kommunalpolitik sind grundsätzlich sowohl im Bereich der Einnahmen wie der Ausgaben denkbar. Ansatzpunkte, die in die Ausgabenseite der kommunalen Haushalte unmittelbar einwirken und somit über die Vorgabe von Orientierungsdaten hinaus gehen, sind aus selbstverwaltungspolitischen wie auch aus verwaltungsökonomischen Aspekten abzulehnen.

Deshalb sind dauerhafte Reformmaßnahmen zur tendenziellen Verstetigung der kommunalen Ausgaben im gesamten Einnahmesystem, d.h. insbesondere bei den Haupteinnahmequellen der Kommunen, den Finanzausweisungen, den Gebühren und Beiträgen, den Steuern und den Krediten denkbar und zu prüfen:

- Eine Verstetigung über die kommunale Gebührenpolitik ist auszuschließen. Über das Aufkommen an Gebühren entscheiden primär das Verhalten der individuellen Nutzer sowie kostenorientierte Satzungen.
- Eine Verstetigung über eine entsprechende kommunale Schuldenpolitik – sozusagen ein deficit-spending – lehnte das kommunale Haushaltsrecht entschieden ab. Eine Auflösung dieser klassischen Regelung würde die Solidität der kommunalen Haushaltspolitik strukturell in Frage stellen.
- Die Verstetigung des gemeindlichen Steuersystems stand auf der Agenda der Gemeindefinanzreform. Die Städte haben mit Enttäuschung registrieren müssen, dass mit der Vertagung der Gemeindefinanzreform auch diese Zielsetzung unerfüllt geblieben ist. Die Steuerpolitik der letzten Jahre und Jahrzehnte hat am Beispiel der Gewerbesteuer gezeigt, dass stabilisierende Elemente dieser Steuer sukzessive entfernt wurden und damit die Konjunkturanfälligkeit dieser Einnahme gesteigert worden ist.
- Solange diese Verstetigung des gemeindlichen Steuersystems nicht erreicht werden kann, bleibt es somit in der kommunalpolitischen Verantwortung der Länder, über ihre Zuweisungspolitik die kommunalen Einnahmesysteme tendenziell zu verstetigen. Hierzu müssten die Zuweisungssysteme der Länder von den zyklischen Rhythmen der Steuerverbünde befreit werden.

Eine Verstetigung der Zuweisungssysteme und damit eine Stabilisierung des Einnahmesystems könnte beispielsweise dadurch erreicht werden, dass in ertragsschwachen Finanzausgleichsjahren die Verbundeinnahmen über Kredite auf ein mittelfristig angelegtes Soll-Volumen aufgebessert werden. In ertragsstarken Finanzausgleichsjahren könnten dann diese Verstetigungskredite aus dem „Übersoll“ der Steuerverbünde zurückgezahlt werden. Die Kreditierung der Finanzausgleichssysteme, wie sie in den letzten Jahren in Nordrhein-Westfalen wiederholt vorgenommen worden sind, könnten damit in ein geschlossenes System übertragen werden, das in sich stimmig ist.