

Frau Landtagspräsidentin
Regina van Dinther MdL
Landtag NRW
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

per E-Mail:

anhoerung@landtag.nrw.de

„Rettungsschirm Kommunen - Anhörung A 10 – 24.02.2010“

Ansprechpartner:

Dr. Dörte Diemert, Städtetag NRW
Claus Hamacher, StGB NRW
Dr. Christian von Kraack, LKT NRW

Tel.-Durchwahl: 0221/3771 - 239

Fax-Durchwahl: 0221/3771 - 160

E-Mail:

doerte.diemert@staedtetag.de

Aktenzeichen: 20.06.19 N

Datum: 16. Februar 2010

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform am 24. Februar 2010

Anträge der

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 14/9063

Fraktion der SPD – Drucksache 14/10021

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu den beiden oben genannten Anträgen Stellung nehmen zu können, und übermitteln Ihnen – vorbehaltlich einer abweichenden Bewertung durch unsere Gremien – die nachfolgenden Antworten auf den Fragenkatalog zur Anhörung „Rettungsschirm für Kommunen“. Dabei konzentrieren wir uns auf die Fragen mit unmittelbar kommunalem Bezug. Hinsichtlich der Frage 11 erlauben wir uns den Verweis auf unsere Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung am 25. Februar 2010 zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung der Landesverfassung (Art. 83).

Im Einzelnen:

Frage 1:

Wie bewerten Sie den Umfang der landesseitigen Zuwendungen im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes vor dem Hintergrund, dass diese seit 2006 kontinuierlich angestiegen sind und in 2009 ihren historischen Höchststand erreicht haben?

Der Anstieg bei den Zuwendungen im Gemeindefinanzierungsgesetz ist systemimmanente Folge der grundgesetzlich verankerten Verpflichtung des Landes, die Kommunen an den Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) zu beteiligen. Im Rahmen des sog. Verbundquotensystems erhalten die Kommunen einen näher zu bestimmenden prozentualen Anteil am Steueraufkommen des Landes. Die Kommunen partizipieren also lediglich an der Einnahmeentwicklung des Landes: Wachsen die Einnahmen des Landes, steigen im Wege der Beteiligung auch die Zuweisungen im Gemeindefinanzierungsgesetz.

Die absolute Zuweisungshöhe ist somit lediglich Ergebnis eines Rechenprozesses. Die eigentlichen „**Stellschrauben**“ zur **Beurteilung der Zuweisungspolitik des Landes** im Gemeindefinanzierungsgesetz sind vielmehr andere. So ist hinsichtlich der Höhe der Zuweisungen – als der Einnahmeseite im GFG – zunächst entscheidend,

- an welchen Steuereinnahmen (Verbundgrundlagen) und
- in welcher Höhe (Verbundquote)

die Kommunen beteiligt werden.

Bei den Verbundgrundlagen beschränkt sich das Land Nordrhein-Westfalen jedoch als einziges Flächenland auf das verfassungsrechtlich vorgeschriebene Minimum – nämlich auf die Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern. Mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz hat das Land die auch schon zuvor bescheidene Beteiligung der Kommunen an den Landessteuern vollständig eingestellt und die bis dahin noch erfolgte Berücksichtigung eines Vier-Siebtel-Anteils der Grunderwerbsteuer im Steuerverbund aufgegeben.

Trotz erheblicher Zuwächse bei den Aufgaben und Ausgaben erfolgte seit über 20 Jahren keinerlei Anhebung der Verbundquote – im Gegenteil: Die seit über 20 Jahren unveränderte Verbundquote i.H.v. 23 Prozent steht inzwischen „nur noch auf dem Papier“, da ein Anteil von 1,17 Prozentpunkten als Ausgleich für Belastungen im Zuge der Beteiligung der Kommunen an der deutschen Einheit gewährt und einer späteren Abrechnung unterworfen wird.

Darüber hinaus sind den Kommunen weitere finanzielle Zusatzbelastungen auferlegt worden, die ihre Handlungsmöglichkeiten einschränken. So wird ihnen – trotz der zwischenzeitlich verbesserten Finanzlage des Landes – seit 1999 ein sogenannter Haushaltskonsolidierungsbeitrag zugunsten des Landeshaushalts in Höhe von 166,2 Mio. Euro auferlegt. Auch die 2002 eingeführte 20%ige und später auf 40 % erhöhte Beteiligung an den Krankenhausinvestitionen stellt eine ganz erhebliche Belastung der kommunalen Haushalte dar.

Die genannten „Stellschrauben“ müssen hingegen so austariert sein, dass eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen und jedenfalls eine finanzielle Mindestausstattung gewährleistet werden. Eine Beurteilung der Gesamtdotierung des kommunalen Finanzausgleichs darf deshalb nicht allein bei der Einnahmenseite verharren, sondern sie muss zwingend auch die Entwicklung der **Aufgaben- und Ausgabenseite** in den Blick nehmen:

Hier ist aber festzuhalten, dass die kommunalen Zuschussbedarfe im Zuge von zusätzlichen Aufgaben, Standarderhöhungen und Fallzahlensteigerungen seit 1980 allein bis 2006 um 144,7 Prozent¹ angestiegen sind. Insbesondere im Bereich der sozialen Leistungen ist es zu einem starken und kommunalerseits nicht steuerbaren Anstieg der Sozialausgaben gekommen: Betrag der bundesweite Anstieg in den zehn Jahren 1992 bis 2002 6,2 Mrd. Euro, machte er in den sechs Jahren von 2003 bis 2009 bereits 10 Mrd. Euro aus. Die Schlüsselzuweisungen, also die frei verfügbaren Zuweisungen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz, sind im Zeitraum von 1980 bis 2006 hingegen lediglich um 62% Prozent gestiegen.

¹ Zunahme der kommunalen Zuschussbedarfe zwischen 1980 und 2006 um 144,7 %; vgl. Junkernheinrich/Micosatt, Kreisschlüsselmasse und Soziallastenausgleich im kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, Kurzfassung – Stand: 26. Juni 2009, Rdnr. 32, S. 18.

Betrachtet man die Höhe der Zuweisungen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz im Verhältnis zur Aufgaben- und Ausgabenbelastung der Kommunen, so ist ein immer stärkeres Auseinanderklaffen von Einnahme- und Ausgabeentwicklung und ein zunehmendes Auseinanderdriften zwischen armen und reichen Kommunen festzustellen. Die erwähnten steuerstarken Jahre 2006 – 2008 haben diese Entwicklung nur vorübergehend und auch nicht in allen Kommunen abbremsen können. Die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen zeigt sich vielmehr in dem enormen weiteren Anstieg der Kassenkredite, welche inzwischen die Rekordmarke von 17 Mrd. € überschritten haben, in der zunehmenden Zahl von bilanziell überschuldeten Kommunen und schließlich in den erheblichen Einschnitten der kommunalen Daseinsvorsorge in den betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften.

Frage 2:

Wie beurteilen Sie vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltung den Umstand, dass rd. 85 % der Zuweisungen im Gemeindefinanzierungsgesetz frei verfügbar sind?

Die Schlüsselzuweisungen machen mit knapp 85 % den weitaus größten Teil der Finanzzuweisungen im Gemeindefinanzierungsgesetz aus. Die Kommunen erhalten diese Zuweisungen als allgemeine Deckungsmittel, d.h. sie können über diese Finanzmittel frei verfügen und sie dort einsetzen, wo vor Ort entsprechender Bedarf besteht.

Bei dieser Form der Zuweisungen ist der kommunale Freiheitsgrad daher deutlich größer als bei den zweckgebundenen Zuweisungen, insbesondere den zweckgebundenen Sonderpauschalen (Schul- und Bildungspauschale, Sportpauschale). Bei letzteren ist die Einnahme- und Ausgabeautonomie der Kommunen durch landespolitische Vorgaben und Zielsetzungen weitgehend eingeschränkt. Die Städte, Gemeinden und Kreise vor Ort wissen am besten, wie die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich sachgerecht und wirtschaftlich verwendet werden. Dem Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung entspricht daher ein möglichst hoher Anteil der Schlüsselzuweisungen im Gemeindefinanzierungsgesetz.

Das gilt gerade auch mit Blick auf die insgesamt zurückgehende Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs. Während die Schlüsselzuweisungen nach Finanzkraft und Finanzbedarf verteilt werden, erfolgt die Verteilung der pauschalierten Zweckzuweisungen nämlich finanzkraftunabhängig. Von pauschalierten Zweckzuweisungen profitieren alle, auch abundante Kommunen. Ein möglichst hoher Anteil an Schlüsselzuweisungen im Gemeindefinanzierungsgesetz gewährleistet somit, dass die Zuweisungen maßgeblich anhand der Kriterien Finanzkraft und Finanzbedarf verteilt werden, und die mittels Zweckzuweisungen verfolgten landespolitischen Lenkungsziele zugunsten einer passgenauen Mittelverwendung vor Ort in den Hintergrund treten. Gerade bei einer insgesamt rückläufigen Finanzausgleichsmasse ist eine Verteilung nach Finanzkraft und -bedarf vorrangig zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund haben es die kommunalen Spitzenverbände vehement kritisiert, dass der Anteil der zweckgebundenen Mittel durch die Umschichtungen zugunsten der Schul- und Bildungspauschale von rd. 14 auf rd. 15 Prozent gestiegen und der Anteil der allgemeinen Zuweisungen dementsprechend von 86 auf 85 Prozent gesunken ist.

Frage 3:

Wie bewerten Sie den Umstand, dass die Landesregierung den Kommunen im Rahmen des Konjunkturpakets II mit 2,38 Mrd. € (rd. 84 Prozent der Gesamtmittel) das größte antizyklische Konjunkturprogramm seit Bestehen des Landes zur Verfügung gestellt hat?

Die kommunalen Spitzenverbände haben nachdrücklich begrüßt, dass in Nordrhein-Westfalen ein hoher Anteil der Gesamtmittel aus dem Konjunkturpaket II an die Kommunen geflossen ist. Die Fokussierung auf kommunale Investitionen ist nach unserem Dafürhalten auch zielführend:

Auf die Kommunen entfallen rund zwei Drittel der Investitionen der öffentlichen Hand; von einer Erhöhung des Investitionsvolumens in diesem Bereich sind daher besonders breite Konjunkturimpulse zu erwarten – Impulse, die ohne die zusätzlichen Mittel kaum gesetzt werden können. Denn anders als Bund und Ländern ist den Kommunen das sog. „deficit spending“, also das Recht, aus konjunkturellen Gründen einen unausgeglichene Haushalt aufzustellen, nicht erlaubt. Im Gegenteil erwartet die Kommunalaufsicht von den Kommunen auch in der jetzigen Finanzkrise, dass öffentliche Ausgaben an die einbrechenden Einnahmen angepasst und schmerzliche Einsparungen in den kommunalen Haushalte sowie erhebliche Gebühren- und Hebesatzerhöhungen vorgenommen werden.

Darüberhinaus sind die zum Erhalt, zur Erneuerung und zum Ausbau der Infrastruktur getätigten kommunalen Investitionen aufgrund der schwierigen Finanzsituation vieler kommunaler Haushalte ohnehin seit Jahren rückläufig. So sind die kommunalen Sachinvestitionen ausweislich des Kommunalfinanzberichts des Innenministeriums aus September 2009 von 6,4 Mrd. € im Jahr 1992 auf inzwischen nur noch 2,92 Mrd. € im Jahr 2008 zurückgegangen.² Auch wenn in diesen Zahlen teilweise auch andere Effekte (Ausgliederungen, Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement) zum Tragen kommen, zeigt dies den enormen Investitionsverfall bei der kommunalen Infrastruktur. Vor diesem Hintergrund sind die Mittel aus dem Konjunkturpaket sehr zu begrüßen, auch wenn diese bei weitem nicht ausreichen, um den skizzierten Investitionsverfall aufzulösen.

Abschließend sei klarstellend der Hinweis gegeben, dass die Mittel des Konjunkturpakets II aufgrund ihrer investiven Bindung nicht zur Entlastung der laufenden kommunalen Haushalte eingesetzt werden können.

Frage 4:

Wie sehen Sie die Erweiterung des Ausnahmekatalogs zur Erbringung des kommunalen Eigenanteils mit der Ergänzung zum Haushalt 2010, vor dem Hintergrund der Zielsetzung des Landes, Kommunen in schwieriger Haushaltslage wieder Handlungs- und Gestaltungsspielräume zu eröffnen?

Die Verringerung der erforderlichen Eigenmittelanteile für unterfinanzierte, überschuldete Kommunen im Rahmen der landeseigenen Förderprogramme löst die bestehenden strukturellen Probleme in keiner Weise. Es ist vielmehr dringend erforderlich, Konzepte zu einer nachhaltigen Sanierung der kommunalen Haushalte zu entwickeln. Dabei muss der dauerhafte Ausgleich der laufenden Haushalte durch Abbau struktureller Defizite erreicht werden. Voraussetzung dafür ist neben dem Abfangen der bundesrechtlich normierten, pflichtigen Ausgabelasten im Sozialbereich auch eine nachdrückliche Lösung beim Umgang mit

² S. Kommunalfinanzbericht des Innenministeriums NRW – September 2009, S. 42.

den aufgelaufenen Altfehlbeträgen. Nur auf dieser Basis hat nachhaltige kommunale Entwicklung und eine darauf gerichtete Landesförderung eine tragfähige Basis.

Die Förderung kommunaler Projekte insbesondere im Städtebau ist zweifelsohne eine wichtige Aufgabe und ein zentrales Instrument nachhaltiger Stadtentwicklung. Die städtebauliche Sanierung und Entwicklung als Kernaufgabe des Landes und der Kommunen sowie ihre Verstärkung ist – auch und gerade in Zeiten angespannter Haushalte – eine strategische Zukunftsaufgabe. Förderung trägt dauerhaft zur Steigerung der Attraktivität der Städte bei; die von ihr ausgelösten städtebaulichen Investitionen wirken wirtschafts-, sozial- und arbeitsmarktpolitisch positiv.

Eigenmittelförderungen in Fachprogrammen fördern die Diskrepanz zwischen armen und reichen Kommunen. Insofern ist es berechtigt, eine Differenzierung der Eigenmittelanforderungen auch in Abhängigkeit der Haushaltssituation vorzunehmen. Gleichwohl ist festzustellen, dass überschuldete Kommunen oder von der Überschuldung bedrohte Kommunen nicht bzw. kaum in der Lage sein werden, selbst einen Eigenanteil von 10 Prozent zu erbringen, zumal auch z.B. Veräußerungserlöse von Grundstücken nur im Ausnahmefall zur Erbringung von Eigenanteilen eingesetzt werden können. Dass zweckgebundene Spenden für die Bemessung der Zuwendung außer Betracht bleiben und insoweit den verbleibenden Eigenanteil des Zuwendungsempfängers ersetzen können, wird nur in Einzelfällen den Zugang zu den Fördertöpfen ermöglichen.

Es sind vor allem Kommunen mit einer sehr niedrigen Eigenkapitalquote, die in den kommenden Jahren mit einer Überschuldungssituation rechnen. Die Folgen der sich auftürmenden Altschulden zeigen sich in den kommunalen Bilanzen, aber auch in einer zunehmend zerfallenden öffentlichen Infrastruktur und in einem immer schwerer zu gewährleistenden Mindestangebot öffentlicher Dienstleistungen. Beides wirkt sich massiv auf die Standortattraktivität der hochverschuldeten NRW-Kommunen aus.

Lösungen für die riesigen strukturellen Probleme einzelner Kommunen können nach unserer Einschätzung nur in Kooperation von Land und betroffenen Kommunen im Rahmen eines Konsolidierungspaktes entwickelt werden. Bisher ist aber nicht erkennbar, dass das Land ernsthafte Schritte hin zu einer Eingrenzung der pflichtigen Ausgabelasten der Kommunen und einer nachdrücklichen Lösung beim Umgang mit den aufgelaufenen Altfehlbeträgen ginge. Die kommunalen Altfehlbeträge werden jedoch zunehmend auch zu einem Problem des Landes. Bereits derzeit befinden sich etwa 40 Kommunen im Zustand der drohenden bilanziellen Überschuldung, was die Frage der Verantwortung des Landes als Träger des kommunalen Finanzausgleichs aufwirft.

Frage 5:

a) Teilen Sie die Auffassung, dass die Gewerbesteuer eine hohe konjunkturelle Reagibilität aufweist?

Die Gewerbesteuer weist eine höhere Konjunkturereagibilität als andere kommunale Steuereinnahmen auf. Verglichen mit der Körperschaftsteuer ist die Konjunkturereagibilität der Gewerbesteuer jedoch gering. Auch wenn sich derzeit die hohe Konjunkturereagibilität der Gewerbesteuer negativ bemerkbar macht, darf nicht übersehen werden, dass die Konjunkturereagibilität einer Steuer bei der Bewertung einer Steuer als kommunale Steuer lediglich ein Kriterium unter vielen darstellt.

Um die Gewerbesteuer nicht zusätzlich zu destabilisieren, wird von den kommunalen Spitzenverbänden gefordert, die bei der Unternehmensteuerreform umgesetzte qualitative Ver-

besserung der gewinnunabhängigen Elemente der Bemessungsgrundlage keinesfalls zurückzunehmen. Eine Einbeziehung der bislang von der Gewerbesteuer befreiten Freiberufler würde die Konjunkturreagibilität weiter absenken und zur Verstärkung der Einnahmen beitragen.

b) Wie bewerten Sie das Vorhaben der Bundesregierung, eine Kommission zur Neuordnung der Kommunal Finanzen einzurichten und in diesem Zusammenhang die Gewerbesteuer durch eine zuverlässigere und weniger konjunkturanfällige Einnahmequelle zu ersetzen?

Die Spitzenverbände haben ihre aktive und konstruktive Mitarbeit bei der geplanten Kommission zur Gemeindefinanzierung zugesagt. Aus kommunaler Sicht ist unabdingbar, dass die Kommission nicht nur die Einnahmenseite, sondern auch die Ausgabenseite im kommunalen Finanzsystem betrachtet.

Die Kommunen haben eine Abschaffung der Gewerbesteuer stets ablehnen müssen. Am Maßstab der Gewerbesteuer gemessen, wurden die in der Vergangenheit diskutierten „alternativen Finanzierungsmodelle“ den Anforderungen an eine gute Gemeindesteuer nicht ausreichend gerecht. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten bei der Gewerbesteuer hinsichtlich des Ziels der Aufkommensstabilität bis heute noch nicht einmal vollständig ausgeschöpft worden sind. In diesem Zusammenhang vertrauen wir auch auf die Zusage der Bundeskanzlerin, die Gewerbesteuer nicht gegen das Votum der Kommunen in Frage zu stellen.

Frage 6:

Die Antragsteller kritisieren in ihrem Antrag zu erwartende Steuerausfälle im Rahmen der Einkommenssteuer. Angesprochen sind damit die Auswirkungen aufgrund der beabsichtigten Erhöhung des Kinderfreibetrages und der Erhöhung des Kindergeldes. Wie bewerten Sie das Ziel der Bundesregierung, gerade Familien zu entlasten?

Das Steuer- und Abgabensystem hat neben der Finanzierungsfunktion auch lenkungs- politische Aufgaben und die Grundsätze gerechter Lastenverteilung zu berücksichtigen. Im Rahmen einer Gesamtabwägung können dabei grundsätzlich auch familienpolitische Zielsetzungen einbezogen werden.

Die Fragestellung blendet jedoch aus, dass eine stärkere Berücksichtigung familienpolitischer Zielsetzungen im Steuersystem grundsätzlich auch aufkommensneutral gestaltet werden kann, indem entsprechende Entlastungsmaßnahmen an anderer Stelle gegenfinanziert werden. Die Einbindung lenkungs- bzw. sozialpolitischer Ziele muss insoweit im Einklang mit dem Grunderfordernis einer hinreichenden Finanzausstattung aller Staatsebenen stehen.

Die Kritik der kommunalen Spitzenverbände richtet sich deshalb auch nicht gegen die familienpolitischen Prioritätensetzungen des Bundes oder deren Berücksichtigung im Steuerrecht, sondern gegen die völlig unzureichende (Gegen)-Finanzierung der bezeichneten Maßnahmen. Die Kommunen lehnen allgemeine Steuerentlastungen nicht generell ab. Es ist für sie jedoch nicht erkennbar, wie sie vor dem Hintergrund der äußerst angespannten Finanzlage von Bund, Ländern und Kommunen eine weitere Schwächung ihrer Einnahmehasis verkraften sollen, ohne dass Qualität und Verlässlichkeit der gerade in Krisenzeiten elementar wichtigen kommunalen Leistungen gefährdet würden. Die Kommunen warnen vor Steuersenkungen, die die kommunale Leistungsfähigkeit ernsthaft gefährden könnten.

Ein Verzicht auf eine Gegenfinanzierung (und damit eine Verpflichtung der Kommunen zur eigenverantwortlichen Ausgabenkonsolidierung) ist den Kommunen vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzlage vieler Städte, Gemeinden und Kreise nicht mehr zumutbar und mit Blick auf den Umfang der fremdbestimmten Ausgabenverpflichtungen auch praktisch unmöglich.

Bereits im Jahr 2010 werden die Kommunen voraussichtlich bundesweit mit einem Gesamtdefizit von 12 Mrd. Euro abschließen. Auch für die Jahre 2011 bis 2013 erwarten wir Finanzierungsdefizite in der Größenordnung von mehr als 10 Mrd. Euro. Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen sind – bedingt durch eine Reihe von zusätzlichen finanzpolitischen Fehlentwicklungen in der Landespolitik – in besonderer Weise von dieser Problematik betroffen.

Daher erwarten wir, dass keine weiteren Steuersenkungen ohne eine entsprechende Kompensation für die kommunalen Einnahmeverluste erfolgen.

Frage 7:

Bund, Länder und Kommunen werden durch die geplanten Steuerentlastungen von den zu erwartenden Wachstumseffekten profitieren. Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund, dass die hierzu notwendigen Steuerinvestitionen auf alle politischen Ebenen (Bund, Ländern, Kommunen) zu verteilen sind?

Der in der Frage verwendete Begriff der „Steuerinvestitionen“ ist uns in dieser Form nicht geläufig und im Übrigen irreführend. Wir interpretieren die Frage daher dahingehend, dass die zu erwartenden Steuerausfälle auf allen politischen Ebenen als „Investition“ in die politische Zielsetzung der Erzielung von mehr Wirtschaftswachstum verstanden werden.

Für die Beantwortung der so verstandenen Frage, ob die Steuerverluste eine gute „Investition“ darstellen, ist zunächst ein Blick auf die wahrscheinlichen oder zumindest erwarteten Auswirkungen der jüngsten Steuerrechtsänderungen erforderlich. Dabei sind nach unserer Einschätzung die unmittelbaren und zeitnahen Auswirkungen auf die Steuererträge wesentlich verlässlicher prognostizierbar als der erhoffte Beitrag der Maßnahmen zur Stärkung des Wirtschaftswachstums.

Schon jetzt muss für das Jahr 2010 mit einem laufenden Defizit des kommunalen Gesamthaushaltes von mehr als 12 Mrd. Euro gerechnet werden. Auch in den Folgejahren bis mindestens 2013 ist mit weiteren Defiziten in zweistelliger Milliardenhöhe zu rechnen.

Die zu erwartenden Defizite in bislang nicht gekannter Größenordnung resultieren neben steigenden Sozialausgaben vor allem auch aus Steuermindereinnahmen. So sind für die Kommunen (bundesweit) für das Jahr 2010 im Vergleich zum Jahr 2008 Steuermindereinnahmen in Höhe von 10,5 Mrd. Euro prognostiziert worden, was einem Rückgang um 13,6 % entspricht. Dieser dramatische Einnahmeausfall ist wiederum in erster Linie durch die zur Stützung der konjunkturellen Entwicklung im Zeitraum von November 2008 bis Januar 2010 beschlossenen Steuererleichterungen mit einem Volumen von insgesamt mehr als 33 Mrd. Euro hervorgerufen worden. So entfallen von den Steuermindereinnahmen der Kommunen in Höhe von 10,5 Mrd. Euro mit einem Anteil von 5,8 Mrd. Euro mehr als die Hälfte dieser Steuermindereinnahmen auf Steuerrechtsänderungen und nicht etwa auf konjunkturbedingte Sondereinflüsse.

Hinzu kommen weitere Einnahmeeinbußen durch die Teilhabe der Kommunen an den Steuermindereinnahmen der Länder über die kommunalen Finanzausgleichssysteme. Die kommunale Ebene leistet damit bereits heute einen ganz erheblichen „Investitionsbeitrag“ zur Stützung der wirtschaftlichen Entwicklung, der sie bis an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit geführt hat. Bei einer Reihe von Kommunen ist diese Grenze bereits überschritten. Weitere Einschnitte in die kommunale Finanzausstattung sind nicht mehr verkraftbar.

Damit scheint aber das Ende der Erosion der kommunalen Steuerbasis noch nicht erreicht. Mit dem zurzeit im Bundestag diskutierten Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung steuerrechtlicher EU-Vorgaben sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften (Bt.-Drs. 17/506) drohen weitere Einnahmeverluste für die kommunalen Gebietskörperschaften. Die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene haben die Anhörung im Finanzausschuss des Bundestages am 09.02.2010 zum Anlass genommen, vor massiven zusätzlichen Steuerausfällen in einer Größenordnung von jährlich weit mehr als 1,7 Mrd. Euro zu warnen, die im Falle einer Umsetzung der in diesem Gesetzgebungsverfahren zusätzlich unterbreiteten Reformvorschläge zur Besteuerung der Funktionsverlagerung und zur Hinzurechnungsbesteuerung bei Finanzdienstleistungsunternehmen Bund, Ländern und Kommunen drohen. Allein für die kommunale Ebene ist dabei mit einem zusätzlichen Ausfallvolumen von jährlich deutlich mehr als 650 Mio. Euro zu rechnen.

Die entscheidende Frage ist somit, ob die in dem Einleitungssatz zur Fragestellung enthaltene Behauptung zutrifft, dass Bund, Länder und Kommunen durch die geplanten Steuerentlastungen von den zu erwartenden Wachstumseffekten profitieren (und dass dieser Profit auch geeignet ist, die unmittelbar drohenden Einnahmeausfälle mittelfristig zu kompensieren).

Hinter der Einleitungsbemerkung zu Frage 7 steht offensichtlich die Theorie, dass Steuersenkungsprogramme in der Lage sind, sich über das induzierte Wachstum selbst zu finanzieren. Dass diese Rechnung unter dem Strich nicht aufgeht, legen die Erfahrungen mit den Steuersenkungsprogrammen der Vergangenheit nahe. So sei beispielsweise an die Erfahrungen der Umsetzung der Steuerpolitik der Chicagoer Schule im Rahmen der Reagan'schen US-Einkommensteuerreformen der achtziger Jahre erinnert: Die Steuereinnahmen stiegen zwar nach einigen Jahren leicht an. Die durch die Reformen verursachten Mindereinnahmen glichen sie jedoch auch langfristig nicht wieder aus. Hinzuweisen ist zudem auf eine Reihe neuerer wissenschaftlicher Studien, die die Wachstumswirkungen bisheriger Steuerreformen untersuchen. Hierauf hat auch der Finanzwissenschaftler Clemens Fuest in einem Kommentar zum Wachstumsbeschleunigungsgesetz in der Süddeutschen Zeitung vom 05.10.2009 unter der Überschrift „Klingt gut, ist aber schlecht“ eindringlich hingewiesen.

Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem im November 2009 vorgelegten Jahresgutachten 2009/10 ausgeführt, dass er in der Rückführung der - durch die Krise bedingten und notwendigen - staatlichen Neuverschuldung die größte fiskalpolitische Herausforderung der neuen Legislaturperiode sieht. Die Konsolidierung sollte ab dem Jahr 2011 vorangetrieben werden. Allein durch wirtschaftspolitisch induziertes Wachstum lasse sich diese gewaltige Konsolidierungsaufgabe „bei realistischer Betrachtung“ aber nicht bewältigen. Die Haushaltskonsolidierung sollte demnach an der Ausgabenseite ansetzen.

Im Rahmen seiner Bewertung des Koalitionsvertrages nimmt der Sachverständigenrat auch Stellung zu den im Entwurf für ein Wachstumsbeschleunigungsgesetz bereits in Angriff genommenen steuerpolitischen Sofortmaßnahmen der Koalition. Dabei macht er deutlich,

dass der von den Koalitionsparteien durchgesetzten Erhöhung des Kindergeldes und des Kinderfreibetrages ab dem 01.01.2010 keinerlei Wachstumsimpuls beizumessen ist. „Zu der von der Koalition erhofften ‚spürbaren Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums‘ dürften diese Maßnahmen so gut wie nichts beitragen. Sie treiben aber den Konsolidierungsbedarf weiter in die Höhe“, heißt es in dem Gutachten. Im Bereich der Einkommenssteuer sieht der Sachverständigenrat zwar langfristig grundsätzlich Handlungsbedarf, aber in den kommenden Jahren keine zwingende Notwendigkeit für tarifbedingte Einkommenssteuerentlastungen.

Als im Wachstumssinne vergleichbar ineffizient beurteilt der Sachverständigenrat auch die umsatzsteuerliche Entlastung des Hotelgewerbes.

Als Fazit zur Frage 7 lässt sich somit festhalten:

Angesichts der Größenordnung der zu erwartenden Steuerausfälle und der bereits jetzt äußerst desolaten Finanzsituation vieler Kommunen sind die vorgenannten Steuersenkungen für die Kommunen nicht verkraftbar. Eine Kompensation durch Wachstumseffekte in einer vergleichbaren Höhe ist unwahrscheinlich.

Frage 8:

Wie bewerten Sie das Vorhaben der Bundesregierung gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden auf Entlastungen für die Kommunen, z.B. durch Flexibilisierung von Standards hinzuwirken?

Dem Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP ist unter dem Punkt „Moderner Staat“ (Seite 113) das Ziel zu entnehmen, „Entlastungen für die Kommunen, z. B. Flexibilisierung von Standards und Gleichstellung bei gesamtstaatlichen Aufgaben, und Erweiterungen des kommunalen Handlungsspielraums zu identifizieren“. Diese Zielsetzung ist seit langem fester Bestandteil des Forderungskatalogs der kommunalen Spitzenverbände, ebenso auch die Zielsetzungen des „Bürokratieabbaus“, dem die Koalitionspartner erklärtermaßen weiterhin ein hohes Gewicht beimessen wollen.

Um in diesem gesamten Themenkomplex greifbare Erfolge zu erzielen, ist eine Flexibilisierung von Standards und eine Überprüfung von kommunalen Aufgaben ein wichtiges Element, das an Bedeutung auch noch zunehmen wird: Viele Kommunen sind bereits heute finanziell kaum noch in der Lage, freiwillige Leistungen anzubieten. Gerade die freiwilligen Aufgaben prägen aber das Leben der Bürger vor Ort. Bibliotheken, Schwimmbäder oder der öffentliche Nahverkehr sind zentrale Faktoren der Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger und schon daher Kernstück kommunaler Selbstverwaltung. Damit nicht ein Zustand eintritt, in dem die Kommunen ihre Aufgaben überhaupt nicht mehr erfüllen können, müssen alle Standards und kommunalen Aufgaben auf den Prüfstand. Insgesamt müssen die Kommunen bei den von Bund und Ländern auferlegten Aufgaben entlastet werden. Dies gilt auch für staatliche Standards, deren Abbau unabdingbar ist.

Bei aller Wertschätzung der erklärten Zielsetzungen des Bundes zur „Flexibilisierung von Standards“, zu „Bürokratieabbau“ und „Normenkontrolle“ müssen allerdings den Erklärungen konkrete Umsetzungsschritte folgen. Dass hier eine gewisse Skepsis angebracht ist, zeigt der Rückblick auf den vergangenen 16. Deutschen Bundestag, in dem auf Initiative der Bundesregierung hin der „Bürokratieabbau“ ebenfalls zu einem Kernziel erhoben worden war: Mit 610 Bundesgesetzen bei 537 direkt von der Regierung eingebrachten Gesetzesinitiativen war die Bundesregierung im Bereich der Regulierung aktiv wie nie zuvor in einer Legislaturperiode.

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen natürlich Zielvorhaben, die auf eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im Wege diverser Entlastungen gerichtet sind. Dies darf aber nicht nur Fragen der Flexibilisierung und Standards beinhalten, sondern muss auch die finanzielle Entlastung der Kommunen bei der Erfüllung gesamtstaatlicher Aufgaben umfassen. Der Hinweis des Koalitionsvertrages auf von der Bundesregierung geplante Bestandsaufnahmen und Handlungsempfehlungen bezieht sich auf die an anderer Stelle im Koalitionsvertrag genannte Kommission zur Gemeindefinanzierung. In dieser Kommission werden die kommunalen Spitzenverbände aktiv mitarbeiten und ihren Sachverstand einbringen.

Die Zielsetzung einer besseren Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes wird ausdrücklich begrüßt. Nur so kann verhindert werden, dass in Unkenntnis der Strukturen vor Ort wirklichkeitsfremde Regelungen getroffen werden. Aber auch hierzu gilt, dass den erklärten Zielsetzungen Taten folgen müssen.

Frage 9:

Was erwarten Sie von der Ankündigung der Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern eine Bestandsaufnahme der kommunalen Belastungen vorzunehmen und dabei die Fragen der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden einzubeziehen?

Die Fragestellung nimmt ebenfalls erkennbar Bezug auf Aussagen der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und FDP auf Bundesebene vom 26.10.2009. Dort wird unter der Überschrift „Kommunalpolitik“ Folgendes ausgeführt:

„Die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise haben die Leistungsfähigkeit vieler Kommunen strapaziert und Fragen nach der Güte kommunaler Leistungsfähigkeit aufgeworfen. Wir beabsichtigen, den Ländern vorzuschlagen, eine gemeinsame Bestandsaufnahme zu erarbeiten und Handlungsempfehlungen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vorzulegen. Dabei sind auch Fragen der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Konnexitätsprinzip) und der Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes einzubeziehen, ebenso der Anschluss des ländlichen Raums an die Breitbandversorgung.“

Ferner ist unter der Überschrift „Mittelfristige Ziele für die Unternehmensbesteuerung“ die Einsetzung einer Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung angekündigt.

Nach unserer Kenntnis sind über die Passagen aus der Koalitionsvereinbarung hinaus bislang noch keine Überlegungen veröffentlicht worden, wie sich die Bundesregierung die konkrete Umsetzung vorstellt. Dem Vernehmen nach will sich das Bundeskabinett Ende Februar mit der Thematik befassen und dann auch das Gespräch mit den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene suchen.

Vorbehaltlich einer auf konkrete Umsetzungspläne bezogenen Bewertung halten wir die Ankündigung, das Thema „Gemeindefinanzierung“ auf die politische Agenda zu setzen, für absolut richtig. Irritierend ist allerdings, dass durch die Einordnung der geplanten Kommission in den thematischen Kontext des Kapitels „Mittelfristige Ziele für die Unternehmensbesteuerung“ die Bedeutung dieses Ansatzes für die Kommunen nicht hinreichend gewürdigt wird. Wir sehen die Gefahr, dass das Thema Gemeindefinanzierung allein auf die Einnahmeseite bezogen und im Übrigen Politikzielen untergeordnet wird, die nicht in

erster Linie die Sicherstellung einer auskömmlichen Finanzausstattung der Kommunen im Blick haben.

Aus unserer Sicht ist entscheidend, dass sich eine Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung nicht auf die Einnahmeseite beschränkt, sondern mindestens gleichgewichtig auch die Aufwandsseite untersucht und konkrete Vorschläge zur Entlastung der Kommunen unterbreitet.

In diesem Zusammenhang wäre als vorbereitender Schritt eine gemeinsam mit den Ländern vorzunehmende Bestandsaufnahme zum Umfang der bereits heute vielfach überstrapazierten Leistungsfähigkeit der Städte, Gemeinden und Kreise eine wichtige und richtige Voraussetzung. Wir erwarten, dass diese Schritte nicht auf die lange Bank geschoben, sondern zeitnah ergriffen werden.

Frage 10:

Hans Werner Sinn (Präsident des ifo-Instituts, 19. Oktober 2009): „Die Kaufkraftstärkung, die mit einer Steuersenkung verbunden ist, kommt gerade recht, denn die Krise ist noch lange nicht vorbei.“

Thomas Strabhaar (Direktor des Hamburgischen Weltwirtschaftsinstituts, 27.10.2009): „In der Zeit der größten Staatsverschuldung der Bundesrepublik Steuern zu senken, ist hochriskant. Aber dieser Weg ist alternativlos.“ „Der andere Weg wären Steuererhöhungen gewesen, diese hätten allerdings das Wachstum stranguliert“.

Wie bewerten Sie die Ausführungen hochrangiger Ökonomen?

Die Bewertung der vorstehend zitierten Ausführungen wird leider dadurch erschwert, dass zwar die Zeitpunkte, nicht aber die Quellen genannt sind, so dass nicht nachvollzogen werden kann, in welchem Kontext und mit welcher inhaltlichen Begründung die Äußerungen getätigt wurden.

Hinsichtlich der Frage, in welchem Verhältnis unmittelbar und zeitnah drohende Steuereinnahmeverluste auf der einen Seite zu erwarteten Wachstumseffekten auf der anderen Seite stehen, verweisen wir auf die Antwort zu Frage 7.

Unabhängig davon erlauben wir uns noch einen Hinweis auf einen Wertungswiderspruch zwischen der Selbstfinanzierungs-Philosophie staatlicher Steuersenkungsprogramme und den Leitlinien, die in Nordrhein-Westfalen für kommunalaufsichtsrechtliches Handeln festgelegt worden sind.

In der zitierten Aussage von Thomas Straubhaar wird der Weg der Steuersenkung als alternativlos dargestellt, da Steuererhöhungen das Wachstum strangulierten. Wenn man diese Behauptung als zutreffend unterstellte, schlosse sich aus kommunaler Sicht die Frage an, warum bezogen auf die Konsolidierung in Schieflage geratener kommunaler Haushalte eine ganz andere Beurteilung Platz greifen soll. Kommunen, die gezwungen sind, Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen, werden von den Kommunalaufsichtsbehörden regelmäßig dazu angehalten, ihre Steuersätze – auch über den Durchschnitt der Steuersätze vergleichbarer Kommunen hinaus – anzuheben. In den Richtlinien des Innenministeriums mit dem Titel „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung“ vom 06.03.2009 findet sich der Hinweis, dass es zu den Erfolgsfaktoren eines Haushaltssicherungskonzeptes gehöre, dass die Gemeinde ihre Möglichkeiten zur Erzielung von ordentlichen Erträgen ausschöpft. Eine Senkung von Steuerhebesätzen könne erst dann in Betracht kommen, wenn

das gesetzliche Ziel „Haushaltsausgleich“ erreicht sei und die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Gemeinde durch eine Senkung der Steuersätze nicht gefährdet werde.

Eine solche Diskrepanz der Herangehensweise zwischen staatlicher und kommunaler Ebene wäre allenfalls dann erklärbar, wenn es sich um unterschiedliche Steuerschuldner handelte, die von den jeweiligen Maßnahmen betroffen wären. Dies ist aber nicht der Fall. Die von Unternehmenssteuersenkungen betroffenen Unternehmen sind dieselben, die anschließend mit höheren Steuersätzen der finanziell ausgebluteten Kommunen konfrontiert werden.

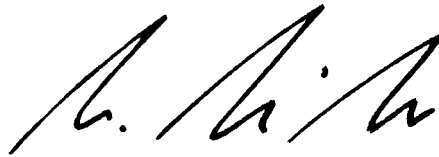
Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen