

06.05.2014

Antrag

der Fraktion der CDU

Stärkungspakt jetzt reformieren – verzögerte Evaluierung ist nicht ausreichend

I. Ausgangslage:

Im Jahre 2011 legte die Landesregierung den sogenannten Stärkungspakt Stadtfinanzen auf, mit dem Ziel, Gemeinden in einer besonders schwierigen Haushaltssituation den nachhaltigen Haushaltsausgleich zu ermöglichen. Das entsprechende Gesetz sieht in § 12 eine Evaluation vor: Für die 34 pflichtig teilnehmenden Gemeinden zum 31.12.2013 und für die 27 freiwillig teilnehmenden Gemeinden zum 31.12.2014. Die Frist zur Evaluierung der Stufe 1 ist bereits ergebnislos verstrichen.

Bislang hat keine Evaluierung des Stärkungspaktes stattgefunden, trotz der massiven Kritik auch von Gemeinden innerhalb des Stärkungspaktes. Nicht vorgesehen ist eine Beteiligung der 61 betroffenen Kommunen am Evaluierungsverfahren, die Hilfen aus dem Stärkungspakt erhalten. Ebenfalls nicht vorgesehen ist eine Beteiligung derjenigen Kommunen, die über den Kommunal-Soli einen erheblichen Beitrag zur Finanzierung des Programms der Landesregierung leisten. Die geplante Evaluation soll ausschließlich unter Beteiligung der Bezirksregierungen, der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) und der kommunalen Spitzenverbände erfolgen, unter Auswertung der Controlling-Berichte zum Stichtag 15.04.2014.

Daher ist zu befürchten, dass einzig aus Sicht der Aufsichtsbehörden und der GPA eine Evaluierung erfolgt und die Sichtweise der Betroffenen selbst zu kurz kommt. Eine Auswertung allein der Controlling-Berichte greift zu kurz, da dadurch die erheblichen Schwächen des Stärkungspaktes selbst nicht benannt und verändert werden.

Nach einer Laufzeit von rund zweieinhalb Jahren offenbaren sich massive Fehler, Schwächen und Mängel am Stärkungspakt. Manche Kommunalpolitiker üben mittlerweile grundsätzliche Kritik am Stärkungspakt. Sie warnen, einige Teilnehmerkommunen seien trotz enormer Sparanstrengungen nicht in der Lage, wie vorgesehen in wenigen Jahren einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Viele Kritiker vermuten hinter den Zahlenkolonnen der Haushaltssanierungspläne (HSP) der Zukunftsjahre reine „Luftnummern“. Vor wenigen Monaten formulierte der Bürgermeister der Stadt Herten, Ulrich Paetzel (SPD), gegenüber der

Datum des Originals: 06.05.2014/Ausgegeben: 06.05.2014

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

FAZ den Vorwurf, dass die Landesregierung beim Stärkungspakt mit „Hoffnungswerten“ rechne. Der Sozialdemokrat mutmaßte, dass bis zu den Kommunalwahlen „alle alles tun werden, um ihre Haushalte passend zu machen“. In spätestens zwei Jahren werde das System nicht mehr funktionieren und müsse neu justiert werden. Ähnlich äußert sich der Politikwissenschaftler Prof. Dr. Holtkamp von der Fernuniversität Hagen: *„Das ganze wird dann in zwei Jahren wie eine Bombe platzen, das ist jetzt schon klar. Und dann wird in der Zeitung stehen ‚plötzlich sind alle Kommunen wieder überschuldet.‘“* Prof. Öbbecke von der Universität Münster erklärte zum Stärkungspakt: *„Es kann nicht sein, dass Sie hier einen relativ kleinen Kreis zu sanieren versuchen und keine Vorkehrungen dagegen treffen, dass das Problem nachwächst. Den Eindruck, dass es nachwächst, den muss man schon haben, wenn man ins Land schaut.“*

Auch die Arbeitsgemeinschaft der 28 kreisangehörigen Städte in der ersten Stufe des Stärkungspaktes macht in einem Schreiben vom 31. März 2014 deutlich, dass der Stärkungspakt völlig unzureichend ist, denn der Stärkungspakt löse nicht ansatzweise das Grundproblem der Kommunen. Die bislang erfolgten Sparanstrengungen der Kommunen seien vielfach nur vor dem Hintergrund der anhaltend guten Konjunkturentwicklung und den daraus resultierenden staatlichen Rekordsteuereinnahmen gelungen. Dies bestätigen aktuelle Zahlen des statistischen Bundesamtes, die deutlich machen, dass der Stärkungspakt viele Probleme ungelöst lässt. Ende des Jahres 2013 betrug die Summe der kommunalen Kassenkredite mehr als 25 Milliarden Euro. Binnen eines Jahres sind sie um mehr als 1,7 Milliarden Euro bzw. sieben Prozent angestiegen. Und selbst die Kassenkredite der 61 Stärkungspaktkommunen steigen unaufhaltsam. Die Summe der Kassenkredite der Stärkungspakt-Empfänger stieg innerhalb eines Jahres um mehr als 600 Millionen Euro auf rund 15,1 Milliarden Euro zum 31.12.2012.

Angesichts der kommunalen Finanzlage bleibt es **unbestritten, dass ein Hilfsprogramm zur Konsolidierung der Kommunalfinanzen zwingend notwendig ist**. Der bisherige Stärkungspakt ist allerdings aufgrund massiver Defizite nicht dazu geeignet, die Finanzlage der Kommunen nachhaltig zu verbessern.

Defizite des Stärkungspaktes: unwirksam, ungerecht und undurchdacht!

1. Verfahrensweise der Kommunalaufsicht

Nach der Aussage der Arbeitsgemeinschaft der 28 kreisangehörigen Städte in der ersten Stufe des Stärkungspaktes agieren die zuständigen Bezirksregierungen, als Aufsichtsbehörden über die Haushaltssanierungspläne im Rahmen der Vorgaben des Stärkungspaktes, nicht einheitlich. Eine geordnete Koordination des Innenministeriums sei nicht gegeben, so dass bei der Auslegung der Anforderungen des Gesetzes an die Kommunen und deren Haushaltssanierungspläne unterschiedliche Maßstäben angelegt werden. Erforderlich aber ist, dass eine Gleichbehandlung aller 61 Kommunen im Stärkungspakt gewährleistet wird. In der schwierigen Situation der Haushaltskonsolidierung ist es von immenser Bedeutung, dass einheitliche Maßstäbe an die zu erbringenden Konsolidierungsbeiträge gelegt werden. Alles andere sorgt dafür, dass ein Keil in die kommunale Familie geschlagen wird.

2. Auswahl der Kommunen

Lediglich 61 überschuldete Kommunen nehmen am Stärkungspakt teil, die nach ungeeigneten Kriterien (Einwohnerzahl) Hilfen des Landes erhalten. Trotz massiver Überschuldung ist zum Beispiel die Stadt Mülheim an der Ruhr kein Teilnehmer des Stärkungspaktes. Die wirkliche Not der Kommunen wird durch die Auswahlkriterien völlig ignoriert. Auch vor der RWE-Aktienneubewertung war Mülheim auf Platz sechs der am höchsten verschuldeten Kommu-

nen Deutschlands mit mehr als 1 Mrd. Euro Schulden (6.166 Euro pro Einwohner). Zusätzlich wurde nun die bilanzielle Überschuldung zum 31.12.2013 durch die Aktien-Neubewertung erreicht, ein Privatunternehmer wäre jetzt insolvent. Hilfen des Landes erhält die Kommune aber nicht. Dies kritisiert die SPD-Oberbürgermeisterin Dagmar Mühlenfeld, da ein Keil in die kommunale Familie getrieben werde, wenn zwischen not leidenden Kommunen erster und zweiter Klasse unterschieden werde. Dies beanstandete auch der SGK-NRW-Vorsitzende und Oberbürgermeister von Gelsenkirchen, Frank Baranowski, der die Auswahl der Kommunen als „die Schwäche“ des Programms ausmachte. Die aktuelle Haushaltssituation der Kommunen bleibt ebenso unberücksichtigt wie die Verschuldungssituation: Die derzeitigen Nothaushaltskommunen Krefeld oder Wesseling erhalten keinerlei Landeshilfen, obwohl sie den Haushaltsausgleich innerhalb der kommenden 10 Jahren nicht darstellen können und trotz enormer Schulden. Auch weitere 112 Haushaltssicherungskommunen werden im Rahmen des Stärkungspaktes nicht beachtet und drohen ebenfalls in die Vergeblichkeitsfalle zu geraten.

3. Umgang mit Veränderungen

Bei finanziellen Veränderungen zeigen sich erhebliche Probleme mit dem Ausnahmetatbestand des § 8 Absatz 2 Stärkungspaktgesetz. Während im Fall der Neuberechnung des Stärkungspaktes für Wuppertal und Oberhausen Verlängerungen der Fristen für die Haushaltssanierungspläne zugelassen wurden, bleiben gleichbelastende Veränderungen der finanziellen Situation der Kommunen unberücksichtigt. Konjunkturbedingte Verschlechterungen bei der Gewerbesteuer sind ebenso irrelevant wie Erhöhungen der Umlagesätze für die Kreis- oder Landschaftsverbandsumlage oder Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich. Die Konzeption des Hilfsprogramms sieht vor, dass die Kommunen Einbrüche auf der Einnahme- bzw. Ertragsseite bzw. Steigerungen auf der Ausgaben- bzw. Aufwandsseite kompensieren müssen – selbst wenn diese nicht in ihrem originären Verantwortungsbereich liegen.

Am Beispiel der Stadt Altena wird dies deutlich: Altena hatte erhebliche Veränderungen bei den Schlüsselzuweisungen im Jahr 2013 (-2.882.044 Euro/ -44,2%) zu verkraften, die nicht einmal durch die Hilfen aus dem Stärkungspakt von 2,13 Mio. Euro jährlich kompensiert wurden. Dennoch wurde keine Ausnahme für die Frist zum Haushaltsausgleich gewährt und daraufhin vom Innenministerium beschlossen, den sog. Beauftragten („Sparkommissar“) zur Durchsetzung der erforderlichen Steuererhöhungen in die Stadt zu senden. Auch weitere sieben Stärkungspaktkommunen haben durch die Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich massive Veränderungen der Zuweisungshöhen kompensieren müssen. Die Kommunen Gummersbach, Engelskirchen, Burscheid, Schwelm, Halver, Nachrodt-Wiblingwerde und Werdohl haben drastische Verluste bei den Mitteln aus dem GFG 2014 im Vergleich zum GFG 2011 erlitten, die nicht einmal durch die Stärkungspaktzuweisungen ausgeglichen werden. Allein diese Veränderungen belasten die Haushalte dieser sieben Kommunen, abzüglich der Stärkungspaktmittel, in Höhe von rund 16 Millionen Euro.

4. Berichtswesen

Als nach wie vor unbefriedigend empfinden die betroffenen Kommunen den bürokratischen Aufwand, den das Stärkungspaktgesetz bei den Berichtspflichten vorsieht. Durch die kleinteiligen Anforderungen an die Berichte wird ein erheblicher Personalaufwand produziert, der kontraproduktiv zu den vorzunehmenden Einsparungen an gleicher Stelle wirkt. Berichtspflichten ohne Aussagekraft sind entbehrlich, Doppelarbeiten müssen ebenso vermieden werden wie Doppelerhebungen. Eine Synchronisation von Berichtsfristen und Anpassungen der gesetzlichen Stichtagsregelungen ist dringend erforderlich.

5. Kommunale Beteiligungen bleiben unberücksichtigt

Das Stärkungspaktgesetz nimmt bei der Beurteilung der finanziellen Bedürftigkeit von Kommunen ausschließlich die Kernhaushalte in den Blick und vernachlässigt vollends, die kommunalen Beteiligungen wie Stadtwerke oder Verkehrsbetriebe in den Fokus zu nehmen. Das führt zu enormen Verwerfungen in der Finanzanalyse der kommunalen Familie.

Bereits in der Anhörung zum Stärkungspaktgesetz erklärte Kirsten Witte von der Bertelsmann-Stiftung, dass man auch die kommunalen Beteiligungen genauer in den Blick nehmen müsse. Im Schuldenreport der Bertelsmann Stiftung sei nachgewiesen worden, dass die Hälfte dessen, was in den Kommunen passiert, überhaupt nicht mehr im Kernhaushalt abgebildet werde. Wenn man wirklich nachhaltig die kommunale Situation lösen will, muss man auch schauen, wie die Beteiligungen und die Kernhaushalte zusammenhängen. Nur bei einer Gesamtschau erhält man den notwendigen Gesamtüberblick über den Vermögensstatus einer Kommune.

6. Fehlende Berücksichtigung der Kassenkreditverschuldung

Für das Problem der sich rasant weiter aufbauenden Liquiditätskredite ist keine nachhaltige Lösung im Stärkungspakt entwickelt worden. Die Verschuldung der nordrhein-westfälischen Kommunen mit Kassenkrediten steigt unaufhörlich weiter. Nordrhein-Westfalen setzt beim Stärkungspakt, im Gegensatz zu fast allen anderen Bundesländern, auf Konsolidierungshilfen allein für den Haushaltsausgleich. Dies entspricht nicht mehr dem Weg, den die Gutachter Junkernheinrich und Lenk dem Land zur Konsolidierung der Kommunalfinanzen aufgezeigt haben.

In den anderen Ländern, die ein Programm zur Konsolidierung der Kommunalfinanzen aufgelegt haben, steht der Schuldenabbau der Kassenkredite im Vordergrund – und dort setzen auch die Hilfen an. Dabei schafft ein Schuldenabbau über verringerte Zinszahlungen zusätzliche finanzpolitische Handlungsspielräume, die dann für die Haushaltskonsolidierung genutzt werden können. Insbesondere aus aktueller Sicht der Entwicklung an den Geld- und Kapitalmärkten sollte der Schuldenabbau im Vordergrund stehen, denn derzeit sind die Zinsen historisch niedrig und es ist davon auszugehen, dass das Zinsniveau auf mittlere Sicht steigen wird. Noch gewichtiger erscheint aber die Diskussion um die Regulierung der Banken „Basel III“. Diese Regulierungen könnten letztendlich dazu führen, dass die Kommunen unter Umständen als Kreditnehmer ausfallen, weil sie nur geringere Margen bieten.

7. Stärkungspakt ist Steuererhöhungspakt

In den Stärkungspaktkommunen setzt ein Automatismus aus Gebühren und Steueranhebungen ein. 54 der 61 Stärkungspaktkommunen haben seit dem Beginn des Stärkungspaktes ihre Gewerbesteuer- oder Grundsteuer B- Hebesätze angehoben. In einigen Kommunen ist der Grundsteuer B-Hebesatz um rund 50 Prozent angehoben worden, die Gewerbesteuer um mehr als 15 Prozent. Hebesätze der Grundsteuer B von über 800 Punkten sind keine Ausnahme mehr, über 1000 Punkte inzwischen realistisch. Die durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesätze in Nordrhein-Westfalen sind mit 442 Punkten die mit Abstand höchsten aller deutschen Flächenländer (Hebesatz im Bundesdurchschnitt:393). Dies führt zu gravierenden Wettbewerbsnachteilen gegenüber anderen Ländern. Die Landesregierung nimmt diese dramatische Entwicklung bewusst in Kauf.

Da die Vorgaben des Stärkungspaktes die nordrhein-westfälischen Kommunen zum Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2020 zwingen, haben viele Kommunen keine andere Wahl als mit massiven Anpassungen der Realsteuerhebesätze zu reagieren, um die Haushaltsziele zu

erreichen. Hier liegt ein Webfehler des Gesetzes: Anstatt die Kommunen zu strukturellen Einsparungen zu motivieren, bleibt ihnen häufig nur die Möglichkeit, kommunale Steuern zu erhöhen. Die Folgen sind kurzfristige Konsolidierungserfolge durch kommunale Steuererhöhungen, die aber die lokale Wirtschaft schwächen, Investitionen verhindern und somit zu einer nachhaltigen Verschlechterung der Wirtschaftskraft führen. Zusätzlich drohen auch den Unternehmen in den Geberkommunen des Kommunal-Soli höhere Gewerbe- und Grundsteuern, weil diese Städte jetzt Löcher im Haushalt stopfen müssen, um die abgezogenen Kommunal-Soli-Mittel zu kompensieren. Eine Steuererhöhungsspirale aufgrund der Konzeption des Stärkungspaktes durch sich ständig anpassende fiktive Hebesätze wird in Gang gesetzt.

8. Finanzierung des Stärkungspaktes

Die Landesregierung hat mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes den Kommunal-Soli eingeführt. Für die Kommunen mit bislang soliden Finanzen bedeutet dieser "Zwangs-Soli" eine Abwärtsspirale, ohne eine positive Wirkung bei den Empfängerkommunen entfalten zu können. Denn obwohl der Stärkungspakt seit dem 1. Dezember 2011 gilt, sind die Kassenkredite der NRW-Kommunen auf die Rekordsumme von über 25 Mrd. Euro angestiegen und seit dem Jahr 2011 um 3,2 Milliarden Euro (+14%) gestiegen.

Insgesamt ist es falsch, dass die 2. Stufe des Stärkungspaktes zu drei Vierteln von den Kommunen selbst finanziert wird. Die Landesregierung fordert innerhalb der kommunalen Familie Solidarität ein, die längst geleistet wird. Bereits der kommunale Finanzausgleich dient der Solidarität zwischen steuerstarken und steuerschwachen Kommunen. Die Kommunen leisten entsprechend ihrer Steuerstärke einen erheblichen Beitrag zu kommunalen Solidarität und entlasten dadurch steuerschwache Kommunen. Zudem ist „Abundanz“ kein objektiver Maßstab zur Bestimmung der Kommunen, die den jährlichen Kommunal-Soli zahlen sollen. Dass dieses Kriterium falsch ist, zeigt sich daran, dass 17 der 59 Kommunal-Soli-Zahler selbst in der Haushaltssicherung oder im Nothaushalt sind und nur 7 Kommunen einen tatsächlichen Haushaltsausgleich erreichen. Hinzu kommt, dass die 59 Kommunen selbst mit mehr als 2,7 Milliarden Euro verschuldet sind. Einige Zahlerkommunen haben sogar eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung als die Empfängerkommunen der 2. Stufe des Stärkungspaktes.

Eine Umverteilung kann das Problem der Unterfinanzierung der kommunalen Ebene weder zeitweise noch strukturell lösen. Eine Finanzierung der zweiten Stufe des Stärkungspaktes allein aus kommunalen Mitteln ist somit nicht zielführend.

II. Der Landtag beschließt:

Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

1. die Evaluierung des Stärkungspaktgesetzes unter Beteiligung der betroffenen 61 Stärkungspakt-Kommunen und der 59 betroffenen Kommunal-Soli-Zahler-Kommunen vorzunehmen, und den Evaluationsbericht dem Landtag vorzulegen,
2. die Kritik der betroffenen Kommunen, der kommunalen Spitzenverbänden und der Wissenschaft ernst zu nehmen und eine grundlegende Reform des Hilfsprogramms für notleidende Kommunen schnellstens anzugehen,

3. im Rahmen des Stärkungspaktes auf eine Co-Finanzierung der Kommunen durch den Kommunal-Soli und den Vorwegabzug im GFG zu verzichten und
4. im System der Kommunalfinzen mehr Anreize zur eigenverantwortlichen Stärkung der Finanzkraft zu schaffen.

Armin Laschet
Lutz Lienenkämper
Peter Biesenbach
André Kuper

und Fraktion