

N i e d e r s c h r i f t
über die Herbsttagung
des Fachverbandes der Kämmerer in NRW e.V.
am 18. November 2010
auf Zeche Zollverein, Schacht XII, Halle 12, in Essen
„Aktuelle Entwicklungen der Kommunal Finanzen in NRW“

Der Vorsitzende **Manfred Abrahams**, Stadtdirektor und Kämmerer der Landeshauptstadt Düsseldorf, eröffnet um 10.30 Uhr die Herbsttagung 2010 des Fachverbandes in Essen, der Kulturhauptstadt Europas in 2010. Im Namen des terminlich verhinderten Oberbürgermeisters Reinhard Paß und Stadtkämmerers Lars Martin Klieve, der erst später an der Tagung teilnehmen kann, begrüßt Herr Abrahams über 240 Mitglieder und Gäste, darunter Vertreter aus Politik, von Aufsichtsbehörden und Ministerien sowie Teilnehmer der begleitenden Fachausstellung.

Herr Abrahams zeigt sich sehr erfreut über die Tatsache, dass zur heutigen Tagung zu aktuellen kommunalen Finanzthemen alle Landtagsfraktionen Vertreter zur angekündigten Podiumsdiskussion entsandt haben, um den Teilnehmern aus erster Hand zu erläutern, wo die Reise der Kommunal Finanzen aus Sicht des Landtages NRW hingeht. Außerdem sei es schon gute Tradition, im Rahmen der verschiedenen Tagungen des Fachverbandes stets auch von der Exekutive, nämlich aus dem Innenministerium erfahren zu dürfen, welche Pläne es dort in Bezug auf die weitere Entwicklung der Kommunal Finanzen gibt.

Für die sich anschließende Podiumsdiskussion stellt der Vorsitzende folgende Teilnehmer vor:

- Als Moderator **Prof. Dr. h.c. Ernst-Andreas Ziegler**, Vorsitzender der Geschäftsführung der Wuppertaler Junior Uni für das Bergische Land und einer der Berater des Aktionsbündnisses „Raus aus den Schulden – Für die Würde unserer Städte“;
- von der Fraktion der SPD **Hans-Willi Körfges**, stellv. Fraktionsvorsitzender und Mitglied im Haushalts- und Finanzausschuss und Ausschuss für Kommunalpolitik,
- von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen **Mehrdad Mostofizadeh**, Stellv. Fraktionsvorsitzender, Haushalts- und Finanzpolitischer Sprecher, Kommunalpolitischer Sprecher,
- von der Fraktion der CDU **Bodo Löttgen**, Mitglied im Ausschuss für Kommunalpolitik und stellv. Mitglied im Haushalts- und Finanzausschuss,
- aus der Fraktion der FDP **Horst Engel**, Mitglied und Sprecher im Ausschuss für Kommunalpolitik und
- von der Fraktion Die Linke **Rüdiger Sagel**, Mitglied im Haushalts- und Finanzausschuss und Ausschuss für Haushaltskontrolle, der für die plötzlich erkrankte Abgeordnete Özlem Alev Demirel eingesprungen ist.
- Als Vertreter des Fachverbandes der Kämmerer in NRW e.V. nehmen teil der Vorsitzende **Manfred Abrahams** sowie
- **Rainer Strotmeier**, 1. stellv. Vorsitzende des Fachverbandes und 1. Beigeordneter und Stadtkämmerer von Lippstadt.

In seinen Einführungsworten erinnert Moderator **Prof. Ziegler** an die Mitgliederversammlung des Deutschen Städtetages, die sich ebenfalls am heutigen Tag in Berlin aktuell mit der Situation der Kommunal Finanzen beschäftigt und schon 1972 die Parole ausgegeben hat: „Rettet die Städte jetzt!“. Seit damals haben alle Bundes- und

Länderregierungen, gleich welcher Couleur, die Städte und Gemeinden, was die Neuordnung der Kommunalfinanzen angeht, bei der Diskussion um die Verteilung von Steuermitteln zwischen Bund, Ländern und Kommunen stets im Stich gelassen, so Prof. Ziegler. Jetzt ist die Situation ein bisschen anders, denn zum ersten Male in der Geschichte der Bundesrepublik gab es eine Sondersitzung des Landesparlamentes NRW zur dramatischen Situation der Kommunalfinanzen. Bemerkenswert sei, dass sich im Vorfeld dieser Sondersitzung die Fraktionen der SPD, CDU und Bündnis 90/Die Grünen im Interesse der Kommunen auf eine Vereinbarung verständigt und auf den Weg gebracht haben.

In der anschließenden Diskussionsrunde erläutern die Fraktionsvertreter ihre kommunalpolitischen Positionen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

Bodo Löttgen (CDU) betont, dass eines der größten Probleme des Landes NRW die Heterogenität sei, denn es ist schwierig, vernünftige Parameter zur Messbarkeit der finanziellen Leistungsfähigkeit von Kommunen zu finden. Die CDU-Fraktion hat sich im Vorfeld der Sondersitzung zu einem Grundsatzpapier zum Thema Kommunalfinanzen verständigt. Eine Aussage ist, dass es sich bei der Situation der Kommunen um ein Spiegelbild einer gesamtstaatlichen Situation handelt und auch die Maßnahmen zur Bereinigung der Situation gesamtstaatlich sein müssen. Auch wurde konkretisiert und beziffert, dass sich der Bund in Zukunft als eine unabdingbare Voraussetzung für eine finanzielle Gesundung der Kommunen mit der Hälfte des Betrages der Soziallasten für die Kommunen zu beteiligen hat. Auf dem Spiel steht letztendlich die kommunale Selbstverwaltung, denn in der kommunalen Praxis bedeutet für die Räte in den Städten und Gemeinden die Schmälerung bei den Finanzen eine erhebliche Einengung der Handlungsfähigkeit mit der Folge, dass zukünftig kaum noch Menschen aus verantwortlichen Positionen gefunden werden, in diesen Räten tätig zu werden.

Hans-Willi Körfges (SPD) ist der Einladung zur Podiumsdiskussion gerne gefolgt, weil es eine untrennbare Verantwortungsgemeinschaft zwischen Landespolitik und Kommunalpolitik gibt und man keine willkürliche Trennung zwischen unterschiedlichen Interessenlagen vornehmen kann. Landes- und Kommunalinteresse geht in die gleiche Richtung, insoweit bedarf es einer Reihe von grundsätzlichen, inzwischen eingeleiteten Änderungen auch im Verhältnis zwischen Land und Kommunen. Er schließt sich der Aussage von Herrn Löttgen (CDU) hinsichtlich der Verantwortung des Bundes an, denn immerhin gehe es um einen aktuellen Betrag von 21 Mrd. €, das wäre die Hälfte der Sozialleistungen, die vor Ort in den Kommunen anfallen, bezogen auf NRW ein deutlich über 5 Mrd. € liegender Betrag. Er wäre sehr zufrieden, wenn über die positiven Signale aus Berlin auch ein vernünftiger Betrag genannt würde, denn das Land wird mit der Soforthilfe, die im Nachtragshaushalt verankert ist, in Vorleistung treten. Wenn der Nachtrag so beschlossen wird, werden die Grunderwerbssteueranteile wieder in die Schlüsselmasse des GFG einfließen. Außerdem wird zukünftig der Konsolidierungsbeitrag aus dem GFG nicht mehr anfallen. Auch hat die Rot/Grüne Koalition vor, im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen ab dem nächsten Haushaltsjahr für die Kommunen, die sehr hohen Liquiditätskredite in Anspruch nehmen müssen, Hilfen durchzufinanzieren. Auch soll die Konnexität zukünftig stärker und genauer eingehalten werden und auch beim Solidarpakt sollen die Kommunen dauerhaft in sichereres Fahrwasser geführt werden. Eine Initiative zu Haushaltsgrundsätzen ist ebenfalls in Vorbereitung.

Fakt ist, so Herr Körfges, dass die Regierungskoalition bedingungslos für die Unterstützung der Kommunen eintreten wird. Wenn der Bund in die Pflicht genommen werden soll, muss auch das Land bereit sein, vorzulegen und deshalb wurden die Hilfen nicht an die Bedingung zusätzlicher Mehreinnahmen geknüpft, auch wenn dies zu einer Neuverschuldung des Landeshaushalts führt.

Mehrdad Mostofizadeh (Bündnis 90/Die Grünen) unterstreicht nochmals die nicht zu unterschätzende Bedeutung des gemeinsamen Antrages der Regierungskoalition, deren Inhalte von Herrn Körfges teilweise ausgeführt wurden. Er hofft, dass alle Parteien im Landtag mitziehen werden. Auf zwei ebenfalls wichtige Punkte im Nachtragshaushalt wies Herr Mostofizadeh besonders hin: Zum einen hat es das Urteil zur Durchleitung der Wohnkosten gegeben, wo zur sofortigen Umsetzung noch in 2010 eine Vorfinanzierung in Höhe von 236 Mio. € vorgesehen ist. Zum anderen geht es um die KiföG-Mittel, denn neben den veranschlagten Mitteln von 150 Mio. € wird ein weiterer Betrag in den Nachtragshaushalt einfließen, damit dieses notwendige Zukunftsprojekt umgesetzt werden kann und die Jugendämter nicht auf ihren offenen Rechnungen bzw. Planungen sitzen bleiben.

Als Signal nach vorne bezeichnet er die Notwendigkeit des Entschuldungsfonds, der nicht auf dem Rücken derjenigen Städte ausgetragen werden soll, die dies besser tragen können oder auch besser gewirtschaftet haben. Diese Städte dürfen nicht draufzahlen, sondern die Situation muss für alle Städte besser werden. Der Entschuldungsprozess muss Hand in Hand gehen mit einer Entlastung der Sozialkosten, aber klar ist auch, dass in manchen Städten und Regionen in NRW die Situation so dramatisch ist, dass Zinshilfen und Entschuldungsmaßnahmen durchgesetzt werden müssen. Schließlich ist nicht nur die Liquidität, sondern auch die Bonität gefährdet, was letztlich unmittelbar auf das Land zurückfällt.

Grundsätzlich geht es wohl gemäß unveröffentlichtem Gutachten von Prof. Junkernheinrich um rd. 2 Mrd. €, die strukturell in der kommunalen Familie NRW jährlich fehlen. Diese Summe muss gezielt und mit Perspektive konsolidiert und die öffentlichen Haushalte saniert werden. Um dieses Problem zu lösen, muss der Bund bei den Soziallasten helfen, das Land die Entschuldung durch Zinshilfen etc. unterstützen, aber auch das GFG besser ausstatten als bisher, so Herr Mostofizadeh. Allerdings wird ohne die entsprechende Hilfe des Bundes das Land nicht in der Lage sein, den von unten kommenden Konsolidierungsdruck auszugleichen.

Horst Engel (FDP) berichtet, dass er Mitgliedern des ebenfalls heute in Berlin tagenden Koalitionsausschuss dringend geraten habe, sich für eine Gesundung der Kommunalfinanzen durch eine wesentliche Beteiligung des Bundes an den Soziallasten für die Kommunen einzusetzen. Hinsichtlich des gemeinsamen Plenarantrages Kommunalfinanzen, der bei Enthaltung der FDP einstimmig verabschiedet wurde, weist Herr Engel auf den unverzichtbaren Finanzierungvorbehalt der FDP hin, da nicht alles kreditfinanziert werden kann.

Um Konsolidierungsdruck in den Kommunen zu erhöhen, fordert er einen Mentalitätswechsel der Ratsgremien zur Verwaltung. Bürgermeister, Verwaltungskonferenz, Kämmerer und die Mitarbeiter in den Kämmereien sind die Fachleute, verstehen ihr Handwerk und dürfen als „Herren der Fakten und Zahlen“ nicht nachlassen in den Bemühungen, die finanzielle Wirklichkeit tief und detailliert darzustellen und Vorschläge zur Lösung zu unterbreiten. Dazu gehört, dass Rat und Kreistag mitspielen und man die Destinatäre, die Bevölkerung, mitnimmt. Er empfiehlt eine Clearingstelle, eine Art runden Tisch, wie im Rhein-Erft-Kreis eingeführt. Dort wird vorberaten, wenn Veränderungen nach oben auflaufen. Aber auch Land und Bund müssen ihre Haushalte ausgleichen, denn wenn das Land jetzt nicht mit der Konsolidierung beginnen würde, bedeutet das am Ende einer Zeitachse ab dem nächsten Jahr einen jährlichen Konsolidierungsbedarf von rd. 1. Mrd. € mit steigender Tendenz. Die alte Landesregierung hatte sich diese Haushaltskonsolidierung zum Ziel gesetzt. Am 31.12.2008 hatte das Land erstmals – leider in der Hochphase der Bankenkrise – plötzlich

164 Mill. € Überschuss, was damals kaum jemand zur Kenntnis genommen hat. Alle Ebenen müssen ihren Beitrag leisten und es sei keine Ideologie zu sagen, wir wollen einen Finanzierungsvorbehalt, so Herr Engel.

Rüdiger Sagel (Die Linke) findet es positiv, dass die neue Landesregierung 300 Mio. € Soforthilfe in den Nachtragshaushalt eingestellt hat, könnte sich aus Sicht der Linken allerdings weitere Schritte zur Sanierung der Kommunalfinanzen vorstellen. Es weist auf die Forderungen des Städte- und Gemeindebundes in der Anhörung im Landtag hin, dass man die Soforthilfe auch von Seiten der kommunalen Familie als ersten Schritt begreift. Ein weiterer Schritt könnte z. B. die Anhebung der Verbundquote von 23 % auf 24 % sein, was im Nachtragshaushalt einen weiteren Betrag für die Kommunen von 350 Mio. € bedeuten würde. Da für die Fraktion Die Linke die strukturelle Stabilisierung der Kommunalfinanzen eines der wesentlichen Zukunftsthemen darstellt, hält sie es für wichtig, den Nothilfefonds für die Kommunen tatsächlich in einer ausreichenden Höhe auszustatten. Die Kommunen dürfen nicht weiter Spielball der Bundes- und Landespolitik sein, so Herr Sagel, der in diesem Zusammenhang auch den Antrag der Linken zur Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zur Gemeindegewerbesteuer erwähnt. Zur Verbesserung der Einnahmesituation bei den Kommunen wäre auch die Erhöhung des Anteils an der Einkommenssteuer vorstellbar.

Die Linke ist bereit, alle Schritte zur Verbesserung der Situation mitzugehen, damit ein Kaputtsparen und weitere Sozialkürzungen verhindert und damit die Kommunen ihre sozialen, ökologischen und sonstigen Anforderungen gerecht werden können. Sie unterstützt die Einhaltung des Konnexitätsprinzips und alle Schritte, die zu einer ausreichenden finanziellen Ausstattung der Städte und Gemeinden führen.

Prof. Ziegler fordert die Vertreter des Landtages auf, angesichts des Junktim-Gerüchtes, dass der Bund nur dann bereit sei den Kommunen zu helfen, wenn diese den Schäuble-Vorschlag zur Veränderung der Einkommensteuer akzeptieren, ihre dienstlichen und politischen Netzwerke zu nutzen, dass in Berlin eine Mehrheit für einen vernünftigen Kompromiss gefunden wird, der zu einer strukturellen und dauerhaften Lösung führt.

Für den Vorsitzenden des Fachverbandes **Manfred Abrahams** ist es ein notwendiger Schritt, wenn es hinsichtlich der Sozialausgaben zu einer deutlichen Entlastung der Kommunen käme, da jeder dritte Euro, der heute aufwandsseitig im Haushalt zu finanzieren ist, den Bereich der Sozial- und Jugendhilfe betrifft. Aus Sicht der Kämmerer ist dies der Sprengstoff der kommunalen Haushalte, auch vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen und demographischen Entwicklung.

Leider wird die Diskussion in dieser Phase nicht losgelöst geführt, sondern schon wieder an Bedingungen geknüpft. Auch wenn die Aufwandsseite der kommunalen Familie nachhaltig entlastet werden sollte, darf das nicht zu Lasten der Ertragsseite der kommunalen Familie gehen. Am Beispiel von Düsseldorf stellt Herr Abrahams die Frage, wie man 850 Mio. € ertragsseitig kompensieren will, wenn die Gewerbesteuer modifiziert bzw. abgeschafft wird.

Nur durch vorbehaltlose Sanierung der kommunalen Haushalte kann auf Dauer die Solidargemeinschaft zwischen Kommunen, Land und Bund funktionieren, weil die Qualität des Lebens in Städten und Gemeinden letztendlich auch durch Land und Bund zu gewährleisten ist, und nicht nur durch die kommunale Familie vor Ort. Insbesondere ist sie nicht diejenige, die eigentlich bundesstaatliche oder landesgesetzgeberische Aufgaben zu finanzieren hat.

Rainer Strotmeier, 1. stellv. Vorsitzende des Fachverbandes, begrüßt die klaren Bekenntnisse seitens der Politik zur Wichtigkeit der kommunalen Ebene, der Dynamik der

kommunalen Finanzprobleme und der Notwendigkeit zu helfen. Er vermisst allerdings die Perspektive, wie über die jetzt in den Haushaltsentwurf eingestellten 300 Mio. € hinaus mittel- und langfristig die Kommunalfinanzen auf eine gesunde Basis gestellt werden sollen. Problematisch ist, dass zur Abdeckung des strukturellen Defizits der Kommunen von rd. 2 Mrd. €, wie im bald erscheinenden Gutachten von Prof. Junkernheinrich erwähnt, unterschiedliche Akteure beitragen sollen. Neben dem Bund soll das Land mit 300 Mio. € + X (von bis zu 600-800 Mio. € ist die Rede) und auch die kommunale Familie insgesamt dazu beitragen ohne zu wissen, wie der Betrag aufgebracht und der Empfängerkreis definiert werden soll. Auch ist nicht bekannt, an welche Kriterien das Ganze geknüpft und mit welchen Sanktionsmöglichkeiten und – Mechanismen dies verbunden ist.

Fazit: Die Perspektive ist in Ordnung, die Umsetzung längst noch nicht konkret genug, um von einer echten Lösung zur einigermaßen sicheren und langfristigen Gestaltung der Kommunalfinanzen zu reden.

Abschließend dankt **Prof. Ziegler** den Diskussionsteilnehmern für die klaren Worte, die sie trotz unterschiedlichster Positionen gefunden haben und appelliert an die Spitzenvertreter des Landtages, den Worten auch Taten folgen zu lassen.

Ein herzliches Dankeschön richtet **Herr Abrahams** an Prof. Ziegler für die gute Moderation und die Mitglieder des Landtages für ihre Teilnahme an der Herbsttagung, verbunden mit der Hoffnung auf einen weiteren Dialog im nächsten Jahr.

Nach der Pause erteilt der Vorsitzende Herrn Ministerialdirigent **Johannes Winkel**, Leiter der Abteilung Kommunale Angelegenheiten im Innenministerium NRW, das Wort zur Darstellung der aktuellen Entwicklungen rund um die kommunalen Finanzprobleme.

Herr Winkel geht nach der Diskussion und den aktuellen Erkenntnissen davon aus, dass der Landtag NRW am 15./16. Dezember 2010 in dritter Lesung den Nachtragshaushalt und damit das GFG abschließend beraten wird und damit spätestens am 21. Dezember 2010 das Haushaltsgesetz einschließlich GFG in der Nachtragsfassung im Gesetz- und Verordnungsblatt erscheinen kann. Somit könnte mit dem 22. Dezember der reguläre Auszahlungszeitpunkt für die letzte Rate des GFG 2010 genutzt werden, um auch die Mittel zu überweisen, die über das Nachtrags-GFG zur Verfügung gestellt wurden. Wegen der knappen Zeitspanne zwischen dem 16.12. und 22.12. und erheblicher technischer Vorleistungen kann es sich nur um eine Absichtserklärung handeln.

Herr Winkel geht anschließend anhand eines **Folienvortrages**, der dieser Niederschrift beigelegt ist, auf die bekannten Zahlen zum GFG 2011 ein und legt dar, wie der verteilbare Verbundbetrag im Steuerverbund in den Jahren bis 2010 aussieht. Es ist auf der Folie 4 zu erkennen, dass mit Blick auf das laufende Gesetzgebungsverfahren noch eine Unsicherheit besteht. Aber man wird, wenn der Nachtragshaushalt alle parlamentarischen Hürden nimmt, mit einem Steuerverbund im Jahre 2010 arbeiten können, der knapp unter dem Allzeithoch des Vorjahres liegt (Folie 5). Daneben ist allerdings der Orientierungsdatenerlass zu beachten, weil er derzeit die einzige Orientierung zur Entwicklung des Steuerverbundes 2011 bietet. Nach dem O-Datenerlass wird mit einem Plus von 0,1 % gerechnet, also mit einer stabilen Situation. Es sei nicht zu erwarten, dass sich das GFG 2011 wesentlich vom GFG 2010 unterscheidet. Weitere Aussagen sind derzeit aber nicht möglich, da eine Reihe von Entscheidungen anstehen, die das Kabinett im Rahmen seiner Haushaltsberatungen am 21.12.2010 noch treffen muss. Auch ist zu entscheiden, ob und in welcher Form die Ergebnisse der Arbeit der Ifo-Kommission, die bis zum Frühjahr 2010 getagt hat, umgesetzt werden sollen. Fest steht, dass eine Umsetzung der Ergebnisse in 2011 kaum zu leisten ist. Auch stellt sich die Frage, ob schon jetzt mit eigentlich sehr dringenden Änderungsnotwendigkeiten wie der Überprüfung der Grunddaten, der dem Finanzausgleich zugrundeliegenden statistischen Datenbasis, begonnen werden soll. Die Frage ist, wie sich seit der letzten Grunddatenanpassung

die Zuschussbedarfe in einzelnen Bereichen entwickelt haben, auf deren Grundlage die Hauptansatzstaffel ermittelt wird. Die letzte Anpassung gab es 2003 auf der Basis der Finanzstatistik aus dem Jahre 1999, also weit vor Erfindung von Hartz IV. Dass sich die Situation in den letzten 10 Jahren grundlegend geändert hat, fällt bei der Betrachtung der aktuellen Finanzberichte der kommunalen Spitzenverbände auf, in denen mit Blick auf die Gemeindefinanzkommission im Bund immer wieder hervorgehoben wird, wie sich die Soziallasten in den Jahren entwickelt haben, im bundesweiten Maßstab mehr als 50% seit 1999. Wenn dann noch die Systemveränderungen der Sozialgesetzgebung ab 2005 dazu genommen werden, sind angesichts des langen Zeitraums erhebliche Veränderungen nachzuzeichnen. Der Verfassungsgerichtshof hat in der Vergangenheit das Land regelmäßig verpflichtet, sich in Abständen zu vergewissern, ob die Datengrundlagen, die dem Finanzausgleichssystem zugrunde liegen, noch aktuell sind und entsprechend anzupassen.

Über die Hauptansatzstaffel und den Soziallastenansatz hinaus werden auch auf der Finanzkraftseite die aktuellen Entwicklungen in den Hebesätzen bei den Realsteuern mit zu erfassen sein.

Weitere Informationen zur Weiterentwicklung des kommunalen Steuerverbundes und des kommunalen Finanzausgleichs sowie zum „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ können den beiliegenden Folien entnommen werden.

Es wird damit gerechnet, dass die Gemeindefinanzkommission im Bund in der Woche vor Weihnachten Ergebnisse vorlegen wird. Auch mit der Bekanntgabe des derzeit noch nicht fertigen Gutachtens „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“ von Prof. Junkernheinrich und Prof. Lenk wird ebenfalls kurz vor Weihnachten zu rechnen sein. Herr Winkel sichert eine zügige Veröffentlichung des Gutachtens zu.

Der Vorsitzende dankt allen Mitgliedern, Gästen und Referenten für die Teilnahme und schließt die Tagung gegen 14.00 Uhr.

gez.
Abrahams
Vorsitzender

gez.
Hähle
Geschäftsführer

Düsseldorf/Mönchengladbach, den 29. November 2010