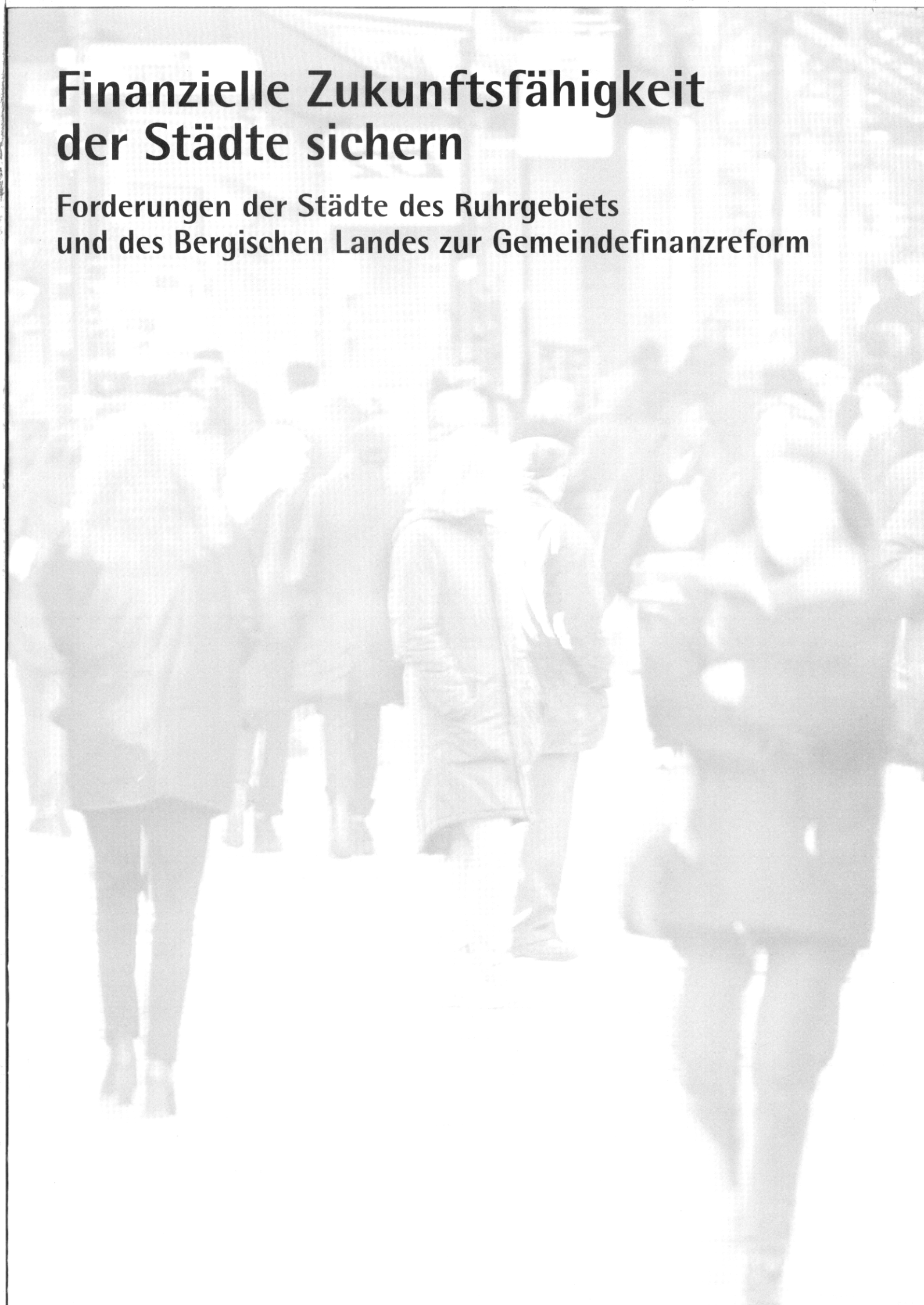


Finanzielle Zukunftsfähigkeit der Städte sichern

Forderungen der Städte des Ruhrgebiets
und des Bergischen Landes zur Gemeindefinanzreform



Finanzielle Zukunftsfähigkeit der Städte sichern

Forderungen der Städte des Ruhrgebiets

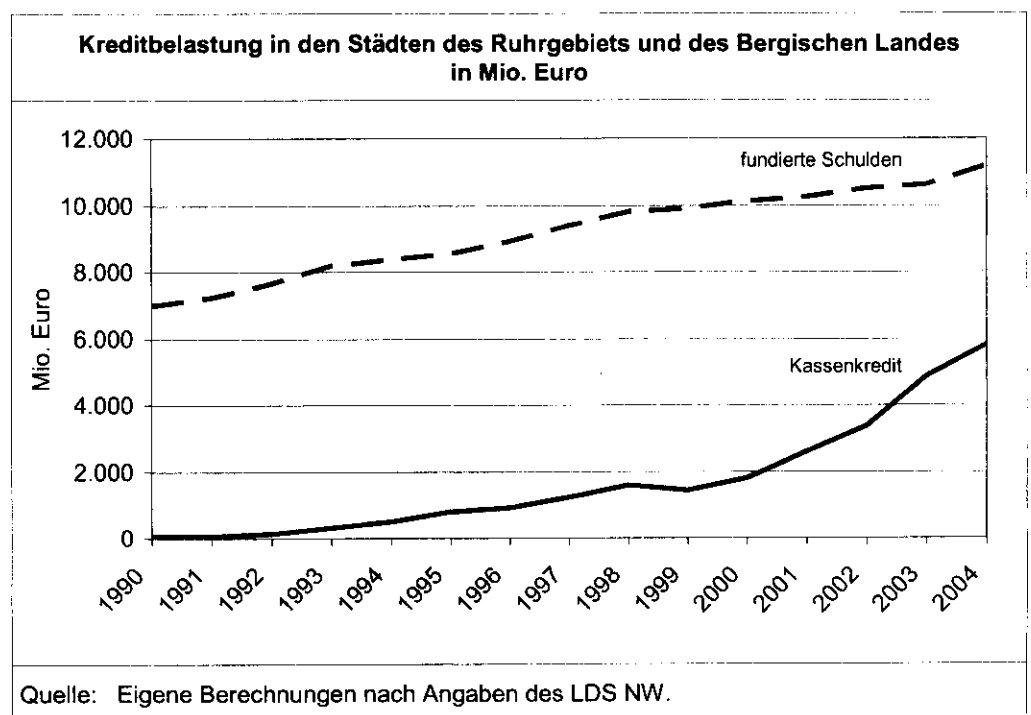
und des Bergischen Landes zur Gemeindefinanzreform

vorgelegt am 9. Juni 2006

Bochum	Oberbürgermeisterin Dr. Ottilie Scholz Stadtkämmerer Dr. Manfred Busch
Bottrop	Oberbürgermeister Peter Noetzel 1. Beigeordneter und Stadtkämmerer Dr. Klemens Kreul
Dortmund	Oberbürgermeister Dr. Gerhard Langemeyer Stadtkämmerer Guntram Pehlke
Duisburg	Oberbürgermeister Adolf Sauerland Stadtkämmerer Dr. Peter Langner
Essen	Oberbürgermeister Dr. Wolfgang Reiniger Stadtkämmerer Marius Nieland
Gelsenkirchen	Oberbürgermeister Frank Baranowski Stadtkämmerer Lars Martin Klieve
Gladbeck	Bürgermeister Ulrich Roland Stadtkämmerer Ulrich-Michael Hommel
Hagen	Oberbürgermeister Peter Demnitz Stadtkämmerer Christoph Gerbersmann
Hamm	Oberbürgermeister Thomas Hunsteger-Petermann 1. Beigeordneter und Stadtkämmerer Jörg Hegemann
Herne	Oberbürgermeister Horst Schiereck Stadtdirektor Peter Bornfelder
Mülheim	Oberbürgermeisterin Dagmar Mühlenfeld Stadtkämmerer Uwe Bonan
Oberhausen	Oberbürgermeister Klaus Wehling 1. Beigeordneter und Stadtkämmerer Bernhard Elsemann
Recklinghausen	Bürgermeister Wolfgang Pantförder 1. Beigeordneter und Stadtkämmerer Christoph Tesche
Solingen	Oberbürgermeister Franz Haug Stadtkämmerer Ernst Schneider
Wesel	Bürgermeisterin Ulrike Westkamp Stadtkämmerin Gabriele C. Klug
Witten	Bürgermeisterin Sonja Leidemann Stadtkämmerer Matthias Kleinschmidt
Wuppertal	Oberbürgermeister Peter Jung Stadtdirektor und Stadtkämmerer Dr. Johannes Slawig
Regionalverband Ruhr	Regionaldirektor und Bereichsleiter I Heinz-Dieter Klink Bereichsleiter II (Wirtschaftsführung) Dieter Funke
Wissenschaftliche Begleitung	Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Universität Münster, Fachbereich 6, insbesondere Kommunal- und Regionalpolitik

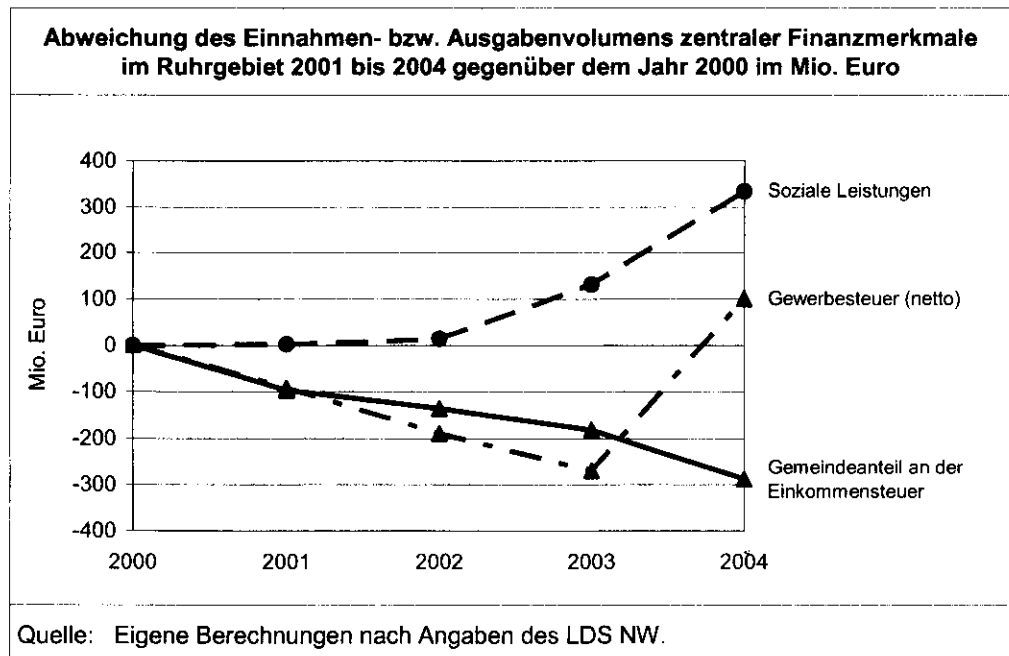
Fiskalische Situationsanalyse

Die Städte und Gemeinden im Ruhrgebiet tragen seit Jahren nicht nur die ökonomischen und sozialen Lasten des Strukturwandels. Sie werden *zusätzlich* durch ein schlechtes Gemeindefinanzsystem benachteiligt und in ihren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt. Eine gewinnorientierte Restgewerbesteuer mit einem kleinen Kreis an steuerpflichtigen Unternehmen und die hohe Sozialausgabenbelastung haben zu einer seit nunmehr drei Jahrzehnten andauernden kommunalen Finanzkrise geführt. Inzwischen wird ein hoher Teil der laufenden Ausgaben durch kurzfristige Kassenkredite (vgl. Abb.) finanziert. Angesichts hoher Aufgabenlasten bei rückläufiger Bevölkerung sind eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung und eine Rückführung der Verschuldung de facto nicht mehr realistisch. Die Ruhrgebietsstädte konnten trotz massiver Konsolidierungsanstrengungen in den letzten 30 Jahren nur dreimal einen ausgeglichenen Haushalt bzw. einen Überschuss erzielen.



Daran haben auch die Maßnahmen zur Reform der Gemeindefinanzen aus der letzten Legislaturperiode keine wesentliche Änderung bewirkt:

- Die *Gewerbesteuer* ist zwar in den letzten beiden Jahren wieder stärker gestiegen. Ihre strukturellen Mängel wie die hohe Konjunkturschwankungsintensität, der eingeschränkte Kreis der tatsächlichen Steuerzahler und ihre starken räumlichen Aufkommensunterschiede sind geblieben. Die Gewerbesteuer bildet weiter eine unsichere Basis für die kommunale Finanzentwicklung – insbesondere in strukturschwachen Städten.
- Die *Sozialen Leistungen* sind in den letzten Jahren weiter gestiegen. Die mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zugesagte finanzielle Entlastung im Sozialbereich ist deshalb schon vor ihrem Wirksamwerden durch steigende Ausgabenlasten im Sozialbereich aufgezehrt worden (vgl. Abb.). Der fiskalische Problemdruck besteht weiter.



Parallel wird über neue - durchaus wichtige - kommunale Aufgaben im Bereich der Vorschulerziehung diskutiert, ohne dass die Finanzierbarkeit sichergestellt werden kann. Vielmehr werden trotz der Forderung einer kostenlosen Frühbetreuung gleichzeitig die staatlichen Zuschüsse gekürzt.

Vor diesem Hintergrund beziehen die Ruhrgebietskommunen und die Großstädte des Bergischen Landes - die zusammen mehr als 5,86 Mio. Einwohner haben - Position. Eine Fortführung des seit Jahren eingeschlagenen Weges von Aufgabenexpansion, unzureichender Einnahmenentwicklung und Verschuldungszunahme ist mit Blick auf die nachfolgenden Generationen nicht mehr vertretbar.

Daher müssen die Verwerfungen im Gemeindefinanzsystem dringend behoben werden.

■ 1 Für eine solide kommunale Wirtschaftssteuer sind ein größerer Kreis von Steuerpflichtigen und eine breitere Bemessungsgrundlage unabdingbar.

Derzeit wird die Ausgestaltung der in der Regierungserklärung angekündigten Unternehmenssteuerreform intensiv - und kontrovers - diskutiert. So richtig es ist, dass die nominalen Steuersätze in der Bundesrepublik hoch sind, so zutreffend ist es auch, dass die tatsächlich gezahlten Steuern (etwa gemessen an dem Verhältnis „Gewinnsteuer : Bruttoinlandsprodukt“) vergleichsweise gering ausfallen. Insofern muss die Diskussion über die hohe Steuerbelastung in der Bundesrepublik sehr differenziert geführt werden:

- Das von der *Stiftung Marktwirtschaft* entwickelte und vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung unterstützte *Vier-Säulen-Modell* zur Reform der Kommunalfinanzen ist aus Sicht der strukturschwachen Städte abzulehnen. Dieser Vorschlag beinhaltet eine im Aufkommen deutlich reduzierte kommunale Unternehmenssteuer, die als reine Gewinnsteuer konzipiert ist. Diese ausschließliche Gewinnorientierung verstößt gegen das Äquivalenzprinzip und verstärkt die zeitlichen und räumlichen Aufkommensdisparitäten der bestehenden Gewerbesteuer. Darüber hinaus würden die Betriebsstättenkommunen

einen Anteil an der Lohnsteuer der lokal tätigen Arbeitnehmer erhalten. Diese kommunale Beteiligung an der Lohnsteuer hätte zwar für strukturschwache Kommunen vorteilhafte Verteilungseffekte, sie würde jedoch den Zuweisungscharakter des Gemeindesteuersystems stärken. Eine originäre Gemeindesteuer (Gewerbesteuer) würde durch eine zuweisungsähnliche Beteiligung an der Lohnsteuer ersetzt. Zudem bedeutet die Formulierung „Die Gemeinde, in der ein Arbeitnehmer tätig ist, erhält einen unmittelbaren fixen Anteil an seiner Lohnsteuer,“ dass die Steuerschuld von den Unternehmen auf die Arbeitnehmer verlagert wird. Insgesamt wäre eine deutliche Schwächung des Bandes zwischen Wirtschaft und Kommunen die Folge. Der Vorteil des Modells – die durch die Einführung der Lohnsteuerbeteiligung angestrebte Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage – kann und muss auf anderem Wege erreicht werden.

- Das *Drei-Säulen-Modell der Bertelsmann Stiftung* kombiniert in der Säule kommunale Wirtschaftssteuer die Entflechtung der Finanzströme (u.a. Abschaffung der Gewerbesteuerumlage) mit der Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zu einer umfassenden kommunalen Wirtschaftssteuer. Durch die Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen und die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (u. a. Lohn- und Sachanlagenkomponente) ist eine merkliche Senkung der Steuerhebesätze möglich. Die kommunale Wirtschaftssteuer bleibt eine originäre Gemeindesteuer mit Hebesatzrecht und verbessert die Einnahmemöglichkeiten der strukturschwachen Kommunen, insbesondere durch die Lohnsummenkomponente. Diese Reformoption wird von den Städten im Ruhrgebiet und im Bergischen Land unterstützt.

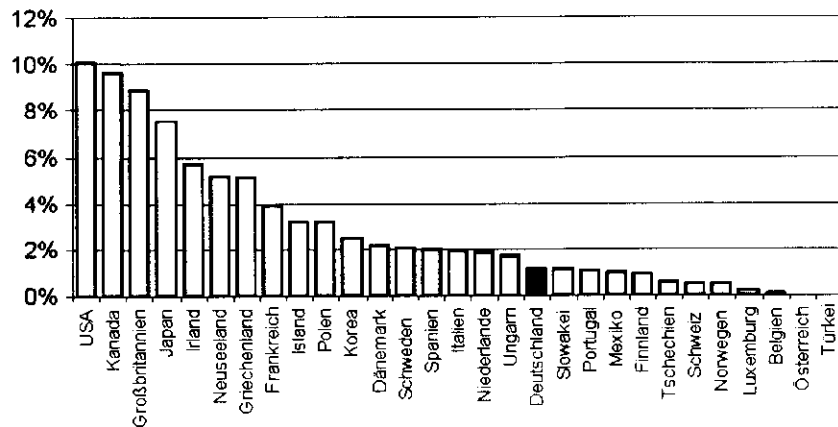
Mit Blick auf die bessere Positionierung Deutschlands in internationalen Steuer-
vergleichen wäre auch die aufkommensneutrale Aufsplittung der wirtschaftsbezogenen Kommunalsteuer in zwei Teile mit einem einheitlichen Hebesatz denkbar: eine ertragsorientierte Unternehmenssteuer mit Hinzurechnungen und eine lohn- und sachanlagenorientierte Kommunalsteuer.

Beide Reformmodelle setzen sich für eine *kommunale Bürgersteuer mit Hebesatzrecht* ein. Dies würde für die strukturschwachen Städte, die vom bestehenden Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer begünstigt werden, jedoch Mindereinnahmen bedeuten. Daher ist eine Umsetzung dieses Reformelements aus Sicht der Ruhrgebietsstädte vorerst nicht umsetzbar und erst denkbar, wenn die Einnahmesituation durch andere Steuern nachhaltig verbessert und die Defizite der strukturschwachen Städte deutlich zurückgeführt worden sind.

Die *Grundsteuer* ist vom Grundsatz her eine gute Kommunalsteuer. Daher sollte der Gesetzgeber die Grundsteuer durch die Aktualisierung der Bemessungsgrundlagen reformieren. Ziel muss es sein, die bestehenden Ungerechtigkeiten in der Besteuerung abzubauen. Hier geht es nicht um eine höhere Steuerbelastung, sondern um eine gerechtere Belastungsverteilung. In der Konsequenz darf dies aber nicht zu einer höheren Belastung der privaten Haushalte („Häuslebauer im Speckgürtel“) bzw. geringeren Belastung der Unternehmen (wirtschaftliche genutzte Grundstücke in den Kernstädten) und damit zu einer fiskalischen Schlechterstellung der Städte führen. Weitere Verschiebungen zu Lasten der Städte mit ihren zentralörtlichen Ausgabenlasten sind nicht tragbar.

Angesichts der im internationalen Vergleich geringen Bedeutung der deutschen Grundsteuer (vgl. Abb.) bedarf aber auch die Höhe der Grundsteuer eines näheren Nachdenkens. Insbesondere wenn die Belastung der gestaltungsanfälligen Bemessungsgrundlage „Gewinn“ mit zunehmender Globalisierung an Grenzen stoßen sollte, wäre die höhere Besteuerung der vergleichsweise immobilen Bemessungsgrundlagen „Boden“ und „Gebäude“ zu prüfen.

**Anteil der Grundsteuer am Gesamtaufkommen (einschließlich Sozialversicherung)
in den OECD-Staaten im Jahr 2000**

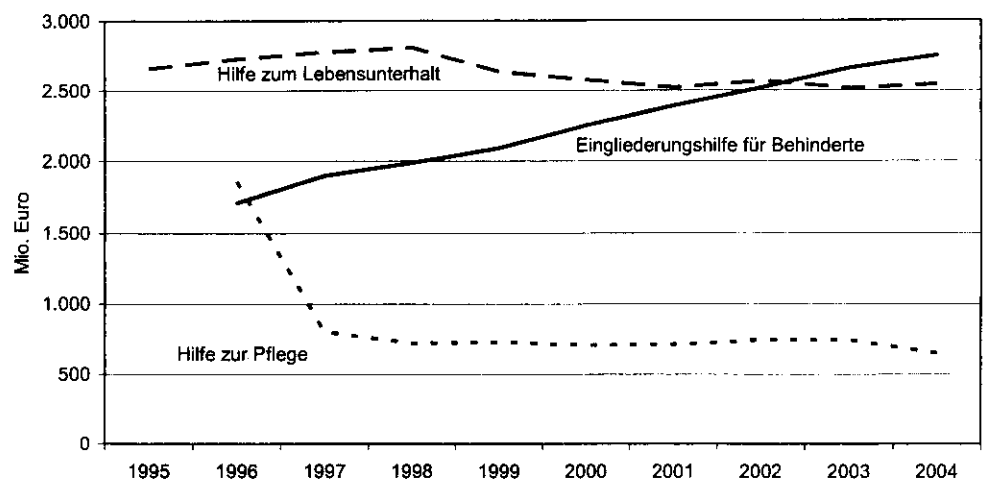


Quelle: OECD.

■ 2 Die Kommunen müssen entsprechend der gesamtstaatlichen Verantwortungszuständigkeit weiter von Sozialhilfelasten entbunden werden. In einem nächsten Schritt ist die Ebene für die finanzielle Verantwortung der Eingliederungshilfe für Behinderte neu zu regeln.

Mittlerweile entfallen rund 40 % der kommunalen Ausgaben auf den Sozialbereich. In den Städten liegt dieser Anteil sogar noch etwas höher. Daher erdrückt die Dezentralisierung der sozialen Probleme – bei gleichzeitigem Rückgang der Steuereinnahmen – insbesondere in den strukturschwachen Kommunen die Fähigkeit zur Selbsthilfe. Für die Handlungsfähigkeit der Kommunen ist die Neuordnung der Finanzierungsverantwortung im Sozialbereich unverzichtbar. Es muss diejenige Ebene finanziell zuständig sein, die auch Einfluss auf die Aufgabe selbst nehmen kann. Die Kommunen dürfen nur dann in die Finanzierungsverantwortung genommen werden, wenn die Aufgabe in der örtlichen Gemeinschaft wurzelt und sie entsprechende Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen haben. Vor diesem Hintergrund kommt der Neuverteilung der Lasten der sich dynamisch entwickelnden Eingliederungshilfe für Behinderte eine große Bedeutung zu (vgl. Abb.). Die finanzielle Verantwortung, die derzeit von den Kommunen und ihren Landschaftsverbänden wahrgenommen wird, ist auf den Bund zu übertragen. Dies gilt umso mehr, als die Kürzungen von Bund und Ländern in anderen Bereichen, z. B. beim Öffentlichen Personennahverkehr oder im Kinder- und Jugendbereich, die prekäre Finanzlage der Kommunen weiter in Bedrängnis bringen. Die Doppelstrategie aus Dezentralisierung der Finanzierungsverantwortung für gesamtstaatlich bedeutsame – und bundesstaatlich regulierte – soziale Sicherungsaufgaben und der Rückzug aus der Mitfinanzierung von kommunalen Aufgaben mit bundesweiten Nutzeneffekten muss beendet werden.

**Entwicklung der Sozialausgaben in Nordrhein-Westfalen 1995 bis 2004 nach Hilfearten
Bruttoausgaben in Mio. Euro**

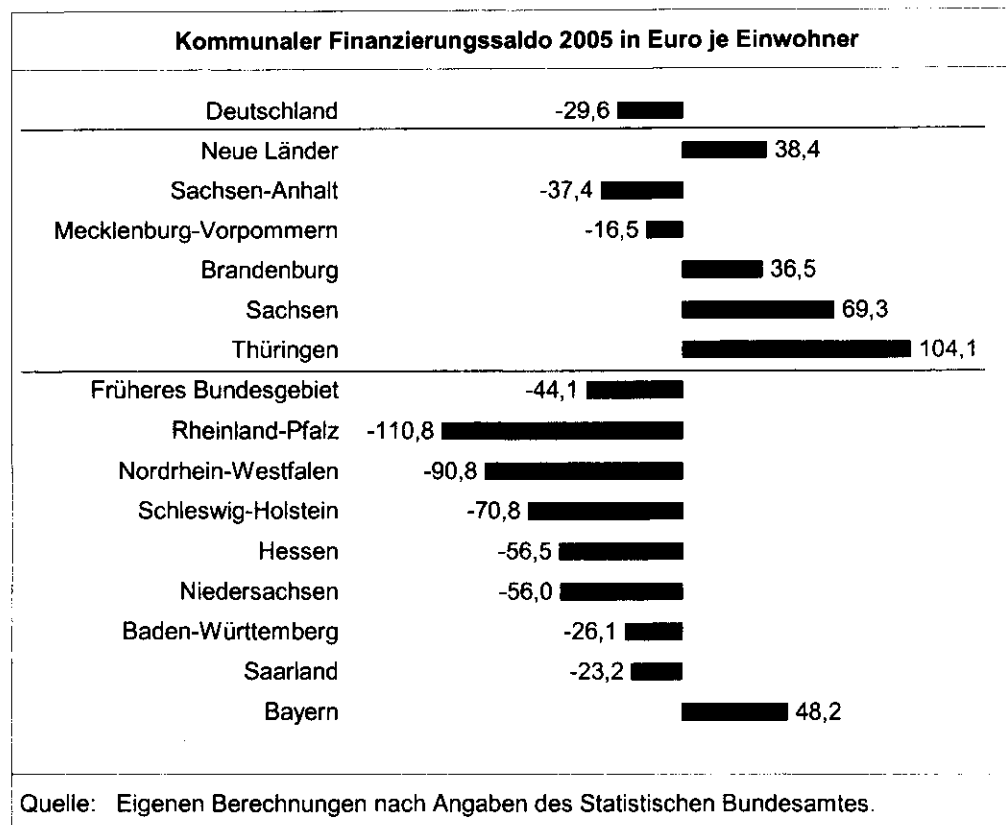


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NW.

■ 3 Mehr als 15 Jahre nach der Deutschen Einheit muss der infrastrukturelle Lastenausgleich zwischen ost- und westdeutschen Kommunen wieder gesamtdeutsch konzipiert werden.

Die westdeutschen Kommunen leisten einen Solidarbeitrag zur Finanzierung des „Aufbau Ost“. Damit werden die infrastrukturell gut ausgestatteten westdeutschen Kommunen am Aufbau einer ebenso hochwertigen Infrastruktur in den ostdeutschen Kommunen beteiligt. Dieser Solidarpakt soll zum Jahr 2019 auslaufen. Die Beiträge der westdeutschen Kommunen in den Solidarpakt Ost erfolgen auf der Basis zweier Sonderumlagen der Gewerbesteuer. Die Höhe der Zahlung sagt aber nur wenig über die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen aus. Entsprechend zahlen alle westdeutschen Kommunen in den Solidarpakt ein, auch wenn sie selbst hohe Ausgabenbedarfe aufweisen bzw. defizitäre Haushalte mit hoher Verschuldung haben. Viele Ruhrgebietsstädte leben seit Jahren mit Nothaushalten und finanzieren die Solidarbeiträge über Kassenkredite.

Die Städte des Ruhrgebiets, von denen allein die kreisfreien Städte von 1993 bis zum Jahr 2005 einen Beitrag von 2,07 Mrd. Euro geleistet haben, sind nicht leistungsfähig genug, um hier weiter einzuzahlen. Angesichts ihrer massiven Strukturschwäche benötigt die Region diese Mittel selbst, um den eigenen Umbauprozess begleiten zu können. Vor diesem Hintergrund ist es den Bürgern in dieser Region nicht mehr zu erklären, weshalb der Solidarpakt in der jetzigen Form weitergeführt werden soll, wenn einzelne Kommunen in Ostdeutschland eine prosperierende Entwicklung und die ostdeutschen Kommunen in den letzten beiden Jahren insgesamt eine bessere Haushaltssituation als die westdeutschen Kommunen aufweisen (vgl. Abb.).



Ebenso ist es den Bürgern nicht zu erklären, weshalb die kommunalen Beiträge der westdeutschen Kommunen bei ab 2008 sinkenden Zahlungen an die ostdeutschen Länder und Gemeinden mit einer Sondergewerbesteuerumlage von 29 v. H. bis zum Jahr 2019 konstant bleiben sollen. Hier fordern die Unterzeichnerstädte eine Veränderung der Regelungen zum Solidarpakt II. Finanzschwache und hoch verschuldete Kommunen sind zumindest von der Zahlung in den Solidarpakt zu befreien.

Zum Schluss

Die Unterzeichner des vorliegenden Positionspapieres sind sich bewusst, dass die Gemeindefinanzreform ein politisch schwieriges Projekt ist, das aufgrund unterschiedlichster Verteilungswünsche schnell implodieren kann. Oberste Priorität muss daher die Behebung der allgemein bekannten Schwächen des kommunalen Finanzsystems haben. Positiv formuliert: Wir brauchen ein besseres Gemeindesteuersystem, eine Neuverteilung der Sozialhilfelasten und einen gerechteren Ost-West-Ausgleich. Für die Kommunen im Ruhrgebiet und im Bergischen Land ist dies eine finanzielle Überlebensfrage.