

## Beschluss Landesbezirksvorstand



Landesbezirk  
Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, den 16. Dezember 2009/ lü

**Sitzung am:** 16. Dezember 2009

**TOP:** 5.3

**Betreff:** Rettet unsere Städte und Gemeinden in NRW /  
Programm zur Wiedergewinnung ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit

**Entscheidung des LBV: Einstimmig.**

### **Rettet unsere Städte und Gemeinden in NRW - Programm zur Wiedergewinnung ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit**

**Bürgerschaftlich verwaltete Städte, Gemeinden und Kreise sind das Fundament des demokratischen Rechtsstaates.**

Die kommunale Ebene ist verantwortlich für die öffentliche Gestaltung von „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (Art 78 LVerf/Art 28 Abs. 2 GG). Die Kommunen organisieren, entscheiden und sichern die lokalen Lebensbedingungen. Sie verantworten die Vielfalt der örtlichen Daseinsvorsorge. Leistungsfähige Kommunen und ihre Kommunalverbände/Landschaftsverbände sind deshalb unverzichtbare Voraussetzung für eine demokratische Gesellschaft.

Wenn aber die Handlungsfähigkeit der Kommunen nicht mehr gegeben ist, wenn die Daseinsvorsorge und das öffentliche, soziale und kulturelle Leben in der kleinsten Einheit in unserem demokratischen Gesellschaftsgefüge nicht mehr funktioniert, ist der soziale Frieden im Land gefährdet.

Von „notleidenden“ Kommunen nur Sparen zu verlangen, geht an der Sache vorbei, da sie sich aus eigener Kraft nicht mehr helfen können. Hinzu kommt, dass in der dramatischsten Finanz- und Wirtschaftskrise seit 1929 nicht weiteres Sparen, sondern eine **antizyklische** Wirtschaftspolitik gefragt ist. Daher sind vom Bund und den Ländern finanzierte Konjunkturprogramme wie das Konjunkturprogramm II die richtigen Maßnahmen, um kurzfristig investive kommunale Ausgaben tätigen zu können.

**Die seit Jahren strukturell unterfinanzierten Kommunalhaushalte und die aktuell schwerste Finanz- und Wirtschaftskrise veranlassen ver.di NRW zur Wiedergewinnung der finanziellen Handlungsfähigkeit von Städten und Gemeinden folgende Forderungen aufzustellen:**

- 1. eine Gemeindefinanzreform mit gesicherten Einnahmen**
- 2. Programm zur Wiedergewinnung ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit**
- 3. Begleitende Reformmaßnahmen**
- 4. Beschäftigungssicherung, Ausbildung und Übernahme**

**Diese vier Säulen mit den entsprechenden Maßnahmen stehen in Abhängigkeit zueinander und sind nicht losgelöst voneinander zu betrachten. Das eine geht nicht ohne das andere.**

## **1. Gemeindefinanzreform**

Strukturell bedingte Finanzierungsdefizite der Städte und Gemeinden erfordern eine umfassende Reform des Gemeindefinanzsystems. Während die Aufgaben der Kommunen ständig gewachsen sind (in NRW ist der Kommunalisierungsgrad öffentlicher Aufgaben mit 50,7 % der höchste in der BRD (Kommunaler Finanz- und Schuldenreport 2008, S. 107)), sind die Landeszuweisungen strukturell gekürzt worden (Wegfall der kommunalen Beteiligung an der Grunderwerbsteuer), sodass der Anteil der Kommunen am Gesamtsteueraufkommen des Staates rückläufig ist.

Ein neues Gemeindefinanzsystem muss eine ausreichende und aufgabengerechte Finanzierung sichern und gewährleisten. Dazu gehören neben einer Erhöhung der Beteiligung der Kommunen an der Einkommen- und Umsatzsteuer ein höheres Aufkommen aus der Gewerbe- und Grundsteuer (Realsteuern).

Die örtlichen Aufkommensunterschiede aus den Realsteuern resultieren hauptsächlich aus der unterschiedlichen Ergiebigkeit der Steuern, je nachdem, ob es sich bei dem Gewerbe in der Kommune um wirtschaftsstarke Branchen oder z.B. um Altindustrien handelt.

Reformmaßnahmen, die auf eine Angleichung des Finanzaufkommens zwischen den Kommunen abzielen, müssen deshalb an den Besteuerungsgrundlagen ansetzen. Dazu hat es wiederholt Reformvorschläge (u.a. das sog. Vier-Säulen-Modell von Rheinland-Pfalz und das Drei-Säulen-Modell der Bertelsmann-Stiftung sowie das Modell einer Wertschöpfungssteuer des wissenschaftlichen Beirates) gegeben, denen allerdings bisher nur mangelhaft entsprochen worden ist.

Daher fordern wir:

- Aufhebung der Branchenbefreiung für freie Berufe bei den Besteuerungsgrundlagen der Gewerbesteuer
- Einschränkunglose Einbeziehung der Dauerschuldzinsen in die Besteuerungsgrundlagen der Gewerbesteuer

- Weiterhin notwendig ist die Verbreiterung der Besteuerungsgrundlagen (Einnahmen aus Mieten und Pachten), damit alle Städte mit ihren jeweiligen wirtschaftlichen und sozialen Strukturmerkmalen ein aufgabengerechtes Finanzaufkommen erzielen können
- Fortschreibung der Besteuerungsgrundlagen (Einheitswerte) der Grundsteuer
- Berücksichtigung von Planungsgewinnen bei der Grundsteuer
- Rückführung der vielfältigen Befreiungstatbestände bei der Grundsteuer

Der kommunale Finanzausgleich in der Verantwortung des Landes gehört neben der Gewerbesteuer zu den wichtigsten Einnahmequellen der Kommunen. Mit seiner Gestaltung entscheidet deshalb die Landesregierung maßgeblich über die Einnahmen der Kommunen. Dabei zeigt sich, dass die wiederholten Eingriffe der Landesregierung in den Finanzausgleich zu wachsenden finanziellen Einbußen und zu erheblichen Finanzkraftunterschieden zwischen den Kommunen geführt haben. Wir brauchen einen neuen Finanzausgleich, der die Gemeindefinanzen in dem erforderliche Umfang stärkt, mindestens die Kürzungen des Landes ( u.a. Wegfall der Grunderwerbsteuer) zurücknimmt und die Steuerkraftunterschiede zwischen den Städten und Gemeinden aufgabengerecht ausgleicht.

Hier muss nachgebessert werden durch:

- Die Einführung eines Infrastrukturansatzes (Theater, Museen, Symphonien, überregionale Freizeiteinrichtungen) und Reduzierung des einwohnerbezogenen Hauptansatzes (stärkere Bedarfsorientierung).
- Die Einführung einer Steuerkraftumlage (Finanzausgleichsabgabe) zugunsten finanzschwacher Gemeinden.
- Einhaltung eines strengen Konnexitätsprinzips: Keine weitere Kommunalisierung staatlicher Landesaufgaben zu Lasten der Kommunen ohne entsprechende Finanzausstattung.

## **2. Programm zur Wiedergewinnung der finanziellen Handlungsfähigkeit**

Bereits seit Jahren haben die Gemeinden, Städte und Kreise in NRW mit unausgeglichene Haushalten zu kämpfen. Insbesondere die Kommunen im Ruhrgebiet und im Bergischen Land befinden sich seit Jahrzehnten in Prozessen der Haushaltssicherung, einige sogar seit Jahren in der vorläufigen Haushaltsführung. In der Gesamtentwicklung hat diese strukturelle Unterfinanzierung dazu geführt, dass bis Anfang 2009 Kassenkredite von annähernd 15 Mrd. Euro aufgelaufen sind.

Bedingt durch die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise verschärft sich diese Situation in rasanter Geschwindigkeit.

Der Gemeindefinanzbericht 2009 des Städtetages NRW kommt in seiner Analyse zu folgender Feststellung:

- Nur 4 Mitglieder des Städtetages NRW erreichen 2009 einen echten Haushaltsausgleich.
- Mehr als 1/3 sind 2009 Haushaltssicherungskommunen, in 2010 werden es nahezu 60 Prozent sein.
- Die Großstädte sind überproportional von unzureichender Ertragslage, mangelnder Finanzausstattung und Substanzverlust betroffen.
- Die Überschuldung wird sich künftig nicht nur auf Einzelfälle beschränken. Eine reale Gefahr der Überschuldung wird von nahezu jeder zweiten Kommune gesehen.

Diese Analyse macht deutlich, dass die desaströse Finanzsituation nicht das Ergebnis einer überhöhten Investitionsfinanzierung (sog. fundierte Schulden) ist, sondern die Kommunen in die Verschuldensfalle geraten sind, weil sie ihre gesetzlich und kommunal vorgegebenen Aufgaben (sog. konsumtive Ausgaben) nicht mehr durch Einnahmen, sondern nur mit Hilfe von Kassenkrediten finanzieren können.

Stellt man nunmehr fest, dass der Staat beispielsweise Banken als "systemrelevant" bewertet und in der Folge mehrere 100 Mrd. Euro große Schutzschirme aufspannt, muss man zu der Überzeugung gelangen, dass mit Blick auf die in der Folge betroffenen Bürgerinnen und Bürger, Städte, Gemeinden und Kreise in NRW erst recht als "systemrelevant" betrachtet werden müssen. Bei den Kommunen geht es darum, ihre Handlungsfähigkeit als demokratisches Fundament unseres Staates zu gewährleisten, ohne dass das Land die Verantwortung in den Städten und Gemeinden übernimmt.

Wir fordern neben der Gemeindefinanzreform ein Programm des Landes zur Rettung der Kommunen und zwar als Hilfe zur Selbsthilfe und nicht als Instrument zur Gängelung der Städte, Gemeinden und Kreise.

Zu den Eckpunkten dieses Programms gehören:

- Das Land übernimmt die Kassenkredite bzw. den daraus erwachsenden Schuldendienst (Zinsen, Tilgung) der Kommunen.
- Die Antrag stellende Stadt oder Gemeinde verpflichtet sich, innerhalb eines vereinbarten Zeitraumes ihren Haushalt auszugleichen. Eine kommunale Schuldenbremse lehnen wir ab.
- Die Hilfe des Landes ist als Hilfe zur Selbsthilfe nicht voraussetzungslos. Sie fordert die uneingeschränkte Bereitschaft der Kommune,
  - Zur interkommunalen Zusammenarbeit.
  - Zur Bildung anderer öffentlich-rechtlicher Organisationsformen die die einzelne Kommune entlasten können.
  - Zur Optimierung neuer Formen elektronischer Verwaltung.
  - Zur Rekommunalisierung von ausgelagerten Aufgaben.

- Zur Arbeitsplatzgarantie für die Beschäftigten, um weitergehende und sozialverträgliche Lösungen auf der Grundlage eines beteiligungsorientierten Veränderungsprozesses zu erreichen (siehe „begleitende Reformmaßnahmen“).
- Zur Einbeziehung der kommunalen Wirtschaftsbetriebe in die Veränderungsprozesse, um effiziente Lösungen umsetzen zu können.
- Die Hilfe des Landes ist eine individualisierte Finanzhilfe in der jeweils besonderen Situation der einzelnen Gemeinde bzw. Stadt. Dabei müssen die bis dahin bereits erbrachten Konsolidierungsbeiträge der Städte aber vor allem auch die der Beschäftigten angemessen berücksichtigt werden. Deshalb sind alle gesellschaftlich relevanten Gruppen, insbesondere die Personalvertretungen und ver.di in die Veränderungsprozesse der Kommune einzubeziehen.
- Als gemeinsame Aufgabe von Rat und Bürgern sind verantwortungsbewusste Lösungen anzustreben. Dazu gehören die Bildung von Beratungsgremien mit entsprechenden Vorschlagsrechten als auch die Bereitschaft alle Finanzierungsquellen auszuschöpfen. Die Erhöhung des örtlichen Steueraufkommens darf kein Tabu sein.

### **3. Begleitende Reformmaßnahmen neben der Gemeindefinanzreform und dem Programm zur Wiedergewinnung der Handlungsfähigkeit**

- Wir fordern das Land auf, bei investiven Projekten, die von der EU oder anderen mit einem hohen Zuschuss gefördert werden, nicht an dem für notleidende Kommunen nicht zu erbringenden (meist 10%igen) Eigenanteil scheitern zu lassen und diesen den Kommunen in einem solchen Fall zu erlassen.
- Wir fordern das Land auf, den notleidenden Kommunen die Abgaben für den Solidaritätsfonds Ost zu erlassen und dafür zu sorgen, dass spätestens nach 2019 die Hilfen aus diesem Fonds nicht mehr nach Himmelsrichtung, sondern nach Bedürftigkeit vergeben werden.
- Wir halten neue Organisationsformen der kommunalen Aufgabenwahrnehmung für sinnvoll, z. B. die interkommunale Zusammenarbeit oder andere öffentlich-rechtliche Organisationsformen, die die einzelne Kommune entlasten können. Die Anwendung der Experimentierungsklausel (§129 GO NRW) hat sich bewährt und sollte zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung genutzt werden. Wir verbinden damit die Forderung nach Mitbestimmung der Beschäftigten in den öffentlich-rechtlichen Betrieben.
- Privatisierung und PPP-Modelle lehnen wir strikt ab. Für uns gilt der Grundsatz: Gemeinwohl vor Profit - nicht privat vor Staat. Dies wird bestätigt durch die neueste Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 27. Mai 2009, BVerwG 8 C 10.08), das mit seiner aktuellen Rechtsprechung einer Privatisierung kommunal-öffentlicher Leistungen deutliche Grenzen gezogen hat. Die Auswertung etlicher Privatisierungsmaßnahmen hat im Übrigen bereits heute schon in vielen Kommunen zu einer Rekommunalisierung geführt, da die Leistungen in Privathand doch teurer und nicht unbedingt besser geworden sind. Bestehende Verträge mit Privaten sind deshalb auf ihre Wirtschaftlichkeit und Qualität im Sinne der Daseinsvorsorge zu überprüfen und zu beenden. Geschäfte wie z. B. „cross border leasing“ oder „Forfaitierung mit Einredeverzicht“ sind zu verbieten.

#### 4. Beschäftigungssicherung, Ausbildung und Übernahme

- Der erforderliche umfassende Organisationswandel kann nur gelingen, wenn er entsprechende Sicherungen für die Beschäftigten enthält. Leistungsverbesserungen dürfen nicht durch Arbeitsverdichtung auf dem Rücken der Beschäftigten durchgesetzt werden. Denn die erforderlichen Maßnahmen zur Organisations- und Personalentwicklung lassen sich nur dann wirksam realisieren, wenn die Beschäftigten in einem beteiligungsorientierten Prozess mit ihrem Erfahrungswissen Veränderungsprozesse auch aktiv mitgestalten können.
- Eine Organisationsentwicklung erfordert Vereinbarungen auf tarifvertraglicher Grundlage zwischen dem Rat und der Verwaltung einerseits sowie ver.di andererseits zur Absicherung der Arbeitsverhältnisse. In diesen Vereinbarungen können z. B. auch Anreize zur Ausweitung der Teilzeitarbeit, Reduzierung der Arbeitszeit oder früheres Ausscheiden aus dem Arbeitsleben mit Ausgleichszahlungen (ausschließlich auf freiwilliger Basis) sowie ein umfassender Gesundheitsschutz und Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Qualifizierung aufgenommen werden.
- Tarifliche Vereinbarungen sind allerdings an den Verzicht auf weitere Privatisierungsmaßnahmen, Tarifflicht, betriebsbedingte Beendigungskündigungen und die Verpflichtung zur Ausbildung und Übernahme zu binden.
- Ein Eingriff in den Flächentarifvertrag ist ausdrücklich ausgeschlossen.