

Vorlage

an den Haushalts- und Finanzausschuß

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes
Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeinde-
verbände im Haushaltsjahr 1988
(Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1988)

- Drucksache 10/2252 -

Bericht über das Ergebnis der Beratungen
des Ausschusses für Kommunalpolitik

Berichterstatter Abgeordneter Henning SPD

Beschlußempfehlung

Der Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 10/2252 -
wird mit folgenden Änderungen angenommen:

1. § 23 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

"Der Gesamtbetrag der Investitionspauschale von 411 500 000 DM
wird zu drei Sechsteln nach der Einwohnerzahl, zu zwei Sechsteln
unter Berücksichtigung überdurchschnittlich hoher Arbeitslosig-
keit und zu einem Sechstel nach der Gebietsfläche verteilt."

2. In § 23 Abs. 3 werden die Beträge

"8,23 DM" durch "12,34 DM",
"4,02 DM" durch "2,01 DM" und
"4,71 DM" durch "4,67 DM"

ersetzt.

Bericht

A Allgemeines

1. Verfahren

Der Gesetzentwurf der Landesregierung zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1988 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1988 - Drucksache 10/2252) wurde in der Plenarsitzung am 16. September 1987 durch den Innenminister eingebracht und am 23. September 1987 nach der 1. Lesung an den Haushalts- und Finanzausschuß - federführend - und an die zuständigen Fachausschüsse überwiesen.

Der Ausschuß für Kommunalpolitik hat am 7. Oktober 1987 eine öffentliche Anhörung der kommunalen Spitzenverbände und der Landschaftsverbände des Landes Nordrhein-Westfalen zu diesem Gesetzentwurf durchgeführt. Dabei kamen der Städtetag, der Städte- und Gemeindebund, der Landkreistag sowie ein Vertreter der Landschaftsverbände zu Wort. Der Wortlaut des Hearings ergibt sich aus dem Ausschußprotokoll 10/697.

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der öffentlichen Anhörung hat der Ausschuß für Kommunalpolitik den Gesetzentwurf am 4. November 1987 (Ausschußprotokoll 10/731) eingehend beraten.

In der Antrags- und Abstimmungssitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 25. November 1987 wurde der Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 10/2252 - in der Fassung der Beschlüsse des Ausschusses für Kommunalpolitik mit den Stimmen der Fraktion der SPD gegen die Stimmen der Fraktion der CDU und der Fraktion der F.D.P. angenommen.

2. Beratungsmaterialien

Als Beratungsmaterialien standen den Ausschußmitgliedern neben dem Gesetzentwurf - Drucksache 10/2252 - folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Vorlage 10/1151 - Ergänzende Unterlagen des Innenministers für die Beratungen des Entwurfs des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988
- Vorlage 10/1237 - Gegenüberstellung des Entwurfs des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988 und des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1987

- Zuschrift 10/1293 - Stadt Köln
- Zuschrift 10/1294 - Stadt Ennepetal
- Zuschrift 10/1341 - Landschaftsverband Westfalen-Lippe
- Zuschrift 10/1359 - Hochsauerlandkreis
- Zuschrift 10/1421 - Fachverband der Kämmerer in Nordrhein-Westfalen e. V.
- Zuschrift 10/1424 - Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Zuschrift 10/1425 - Landschaftsverband Rheinland
- Zuschrift 10/1427 - Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- Zuschrift 10/1437 - Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund
- Zuschrift 10/1548 - Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund
- Zuschrift 10/1634 - Städtetag Nordrhein-Westfalen

3. Inhalt des Gesetzentwurfs

Der Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988 wird im wesentlichen durch einige strukturelle Änderungen bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen und der Investitionspauschale geprägt. Diese Änderungen beruhen auf Empfehlungen, die in dem Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen enthalten sind, das allen Mitgliedern des Landtags als Vorlage 10/894 zugegangen ist.

Im einzelnen wurden die Änderungsvorschläge aus dem genannten Gutachten im Gesetzentwurf der Landesregierung wie folgt umgesetzt:

a) Schlüsselzuweisungssystem der Gemeinden

Die Hauptansatzstaffel wurde neu gefaßt (vgl. § 8 Abs. 3). Die bisherige Gliederung nach Gemeindegrößenklassen wurde aufgegeben. Die Neufassung folgt der Feststellung des Gutachtens, daß die aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzierenden Ausgaben der Verwaltungshaushalte nicht proportional, sondern degressiv zur Einwohnerzahl der Gemeinden steigen. Diese Bedarfsrelationen werden nunmehr prinzipiell durch den neuen Hauptansatz zum Ausdruck gebracht. Entsprechend der Empfehlung des Gutachtens wird in das Schlüsselzuweisungssystem der Gemeinden ein Arbeitslosenansatz neu aufgenommen.

Die Ausgleichsregelung (§ 10) wird geändert. Die neue Vorschrift entspricht prinzipiell der Empfehlung des Gutachtens. Der Unterschied zwischen der Ausgangsmeßzahl (§ 8 Abs. 1) und der Steuerkraftmeßzahl (§ 9 Abs. 1) soll künftig zu 95 v. H. durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen werden.

Alle anderen Berechnungsgrundlagen für die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden bleiben im Jahre 1988 gegenüber dem Vorjahr unverändert. Auch die fiktiven Hebesätze bleiben unverändert. Die Empfehlung des Gutachtens, langfristig eine differenzierte Hebesatzstaffelung nach zwei Gemeindegrößenklassen (bis 25 000 und über 25 000 Einwohner) einzuführen, wurde mit diesem Gesetzentwurf nicht aufgegriffen.

Von den bisher als sogenannte Bonn-Mittel bereitgestellten Zuweisungen (12 Mio. DM) wird entsprechend der Empfehlung des Gutachtens ein Betrag von 2 Mio. DM der Finanzmasse für die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden hinzugerechnet. Der verbleibende Betrag von 10 Mio. DM soll weiterhin für die Stadt Bonn bereitgestellt werden.

b) Schlüsselzuweisungssystem der Kreise

Entsprechend der Empfehlung des Gutachtens wird der fiktive Umlagesatz zur Ermittlung der Umlagekraftmeßzahl dem Durchschnitt aller tatsächlich festgesetzten Umlagesätze für die allgemeine Umlage der Kreise angepaßt (§ 12). Basis für die Durchschnittsberechnung ist das Jahr 1986 (Durchschnitt aller Umlagesätze = 32,4 v. H.). Alle anderen Berechnungsgrundlagen für die Schlüsselzuweisungen an die Kreise bleiben gegenüber dem Vorjahr unverändert.

c) Schlüsselzuweisungssystem der Landschaftsverbände

Die Landschaftsverbände haben bisher einen Betrag von 22,5 Mio. DM als besondere Zuweisung zu überdurchschnittlich hohen Schülerfahrkosten erhalten. Entsprechend der Empfehlung des Gutachtens wird dieser Betrag in dem Gesetzentwurf nunmehr der Finanzmasse für Schlüsselzuweisungen an die Landschaftsverbände hinzugerechnet.

d) Investitionspauschale

Im Jahre 1987 haben die Gemeinden eine Investitionspauschale in Höhe von 482 Mio. DM erhalten. Von diesem Betrag sind je 241 Mio. DM nach Einwohnern und unter Berücksichtigung der über dem Landesdurchschnitt liegenden Arbeitslosigkeit verteilt worden. Im Jahre 1988 sollen die Gemeinden insgesamt eine Investitionspauschale von 411,5 Mio. DM (361,5 Mio. DM aus dem allgemeinen Steuerbund, 50 Mio. DM aus dem Kraftfahrzeugsteuerbund) erhalten. Der Betrag soll zu je einem Drittel nach Einwohnern, nach der Gebietsfläche und unter Berücksichtigung der über dem Landesdurchschnitt liegenden Arbeitslosigkeit verteilt werden. Aus der Investitionspauschale, soweit sie nach der Arbeitslosigkeit gewährt wurde, ist ein Betrag von 120,5 Mio. DM (das entspricht der Hälfte des 1987 bereitgestellten Betrages) in die Finanzmasse für Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden verlagert worden. Diese Umstellung entspricht in einem ersten Schritt der Empfehlung des Gutachtens. Die Gebietsfläche wurde als neues Verteilungskriterium aufgenommen, nachdem das Gutachten festgestellt hat, daß die Fläche der Gemeinden zu zusätzlichen Belastungen der Vermögenshaushalte führen kann, in denen die Investitionspauschale zu veranschlagen ist.

Unabhängig von dem genannten Gutachten haben sich noch zwei weitere wesentliche Veränderungen gegenüber dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1987 ergeben.

Zum einen wird der Kraftfahrzeugsteuerbund im Gemeindefinanzierungsgesetz 1988 zusätzlich mit den in § 24 des Gesetzentwurfs im einzelnen aufgeführten Förderbereichen befrachtet. Ferner wird aus der Verbundmasse ein Betrag

von 168,5 Mio. DM zur Verstärkung der Schlüsselzuweisungen und ein weiterer Betrag von 50 Mio. DM zur Aufstockung der Investitionspauschale nach § 23 des Gesetzentwurfs zur Verfügung gestellt. Daraus ergibt sich, daß die sogenannte Straßenbaulastpauschale, die die Gemeinden und Gemeindeverbände bis einschließlich 1987 aus den Mitteln des Kraftfahrzeugsteuerverbundes zur freien Verwendung für Investitionen im Tiefbaubereich erhielten, ab 1988 entfällt.

Des weiteren entfallen die Zuweisungen zu neugliederungsbedingten Investitionsmaßnahmen, die den Gemeinden und Kreisen in 1987 noch in Höhe von 10 Mio. DM zur Verfügung gestellt worden sind. Soweit in Einzelfällen Nachfinanzierungen erforderlich sind, sollen diese aus neuen Verpflichtungsermächtigungen bewilligt werden.

B Ergebnis der Beratungen

1. Öffentliche Anhörung der kommunalen Spitzenverbände und der Landschaftsverbände des Landes Nordrhein-Westfalen

Sowohl die kommunalen Spitzenverbände als auch die Landschaftsverbände haben in der öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuß für Kommunalpolitik ihre Unzufriedenheit mit dem von der Landesregierung vorgelegten Gesetzentwurf zum Ausdruck gebracht. Einigkeit herrschte bei allen Verbandssprechern darüber, daß die Umsetzung des Gutachtens zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich in dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht die Erwartungen der kommunalen Spitzenverbände erfüllt hat. Umstritten war hingegen der neu eingeführte Flächenansatz bei der Aufteilung der Investitionspauschale. Während der Städte- und Gemeindebund die Einführung des Flächenansatzes als

Aufteilungskriterium begrüßte, sprachen sich der Städtetag sowie der Landkreistag eindeutig dagegen aus. Heftige Kritik hat auch der Wegfall der sogenannten Straßenbaulastpauschale durch zusätzliche Befrachtungen des Kraftfahrzeugsteuerverbundes ausgelöst. Die kommunalen Finanzexperten machten auch mit großer Sorge auf die noch nicht abzusehenden Dimensionen bei den Altlasten und der Abfallbeseitigung sowie auf die immer weiter steigenden Kosten für die Sozialhilfe aufmerksam. Die Tatsache, daß der Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988 sowohl für die Landkreise als auch für die Landschaftsverbände keine effektiven Erhöhungen der Schlüsselzuweisungen vorsieht, wurde sowohl vom Landkreistag als auch von den Landschaftsverbänden als nicht hinnehmbar bezeichnet.

Die detaillierten Standpunkte der Verbände zu den einzelnen strukturellen Veränderungen im Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988 gegenüber dem Vorjahr ergeben sich aus den vorab aufgeführten Zuschriften, während die ausführlichen Stellungnahmen aller Anhörungsteilnehmer zu dem Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988 dem bereits zitierten Ausschußprotokoll 10/697 entnommen werden können.

2. Einzelberatungen

In der Antrags- und Abstimmungssitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 25. November 1987 wurde lediglich von der SPD-Fraktion ein Änderungsantrag zu dem Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988 gestellt, der sich auf die Verteilung der Investitionspauschale in § 23 des Gesetzentwurfs bezieht.

Nach diesem Antrag der SPD-Fraktion soll der Gesamtbetrag der Investitionspauschale von 411 500 000 DM zu drei Sechsteln nach der Einwohnerzahl, zu zwei Sechsteln unter Berücksichtigung überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit und zu einem Sechstel nach der Gebietsfläche verteilt werden. Außerdem sollen die in § 23 Abs. 3 genannten DM-Beträge, die die Gemeinden je Einwohner bzw. je 1 000 Quadratmeter Gebietsfläche erhalten, der neuen Verteilung entsprechend geändert werden. Der Betrag, der den Gemeinden nach überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit gewährt wird, muß laut Antrag der SPD-Fraktion auf Grund einer Neuberechnung des Statistischen Landesamtes geändert werden. Die veränderten Beträge ergeben sich aus dem voranstehenden Ergebnis der Beratungen.

Der Sprecher der SPD-Fraktion hat den Änderungsantrag seiner Fraktion wie folgt begründet:

Die strukturellen Änderungen bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen und der Investitionspauschale, die der Innenminister mit der Einbringung des Entwurfs des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988 vorgeschlagen hat, werden von der SPD-Fraktion voll unterstützt. Sie ist auch mit der erstmaligen Aufnahme der Gebietsfläche als Kriterium für die Verteilung der Investitionspauschale einverstanden, denn sie glaubt, daß die Größe der Flächen für das Ausmaß der Investitionen entscheidend ist.

Bei der Überprüfung der Verhältnismäßigkeit der einzelnen Aufteilungskriterien ist die SPD-Fraktion jedoch zu einer etwas anderen Gewichtung gekommen. Deshalb hat sie auch beantragt, das Kriterium der Einwohnerzahl als wichtigsten Parameter mit drei Sechsteln anzusetzen, das Kriterium der Arbeitslosigkeit, das wegen der ständig steigenden Sozialausgaben eine gewisse Dominanz haben sollte, mit zwei Sechsteln zu berücksichtigen und das Kriterium der

Gebietsfläche als Novum mit dem verbleibenden einen Sechstel in die Berechnung einzubeziehen.

Der Sprecher der CDU-Fraktion brachte zum Ausdruck, daß der von der Landesregierung im Gesetzentwurf vorgeschlagene Verteilungsmodus für die Investitionspauschale seiner Ansicht nach nicht verbesserungsbedürftig war. Für seine Fraktion sei die Neustrukturierung der Verteilungsgrundsätze im Gesetzentwurf der Landesregierung ein Gesamtpaket gewesen, das unter Umständen als Basis für ein gemeinsames Handeln bei der abschließenden Beratung hätte dienen können. Das Gesamtpaket habe sich in erster Linie auf den neuen Hauptansatz, auf die Beibehaltung der Hebesatzklassen, auf den Arbeitslosenansatz, die Ausgleichsregelung und auf die Verteilung der Investitionspauschale bezogen.

Hierzu gehörte nach Auffassung der CDU-Fraktion auch der Flächenansatz in der von der Landesregierung vorgesehenen Gewichtung. Durch die mit dem Änderungsantrag bewirkte Aufschnürung des Gesamtpakets ist nach Auffassung des CDU-Sprechers die Basis für ein einvernehmliches Beratungsergebnis zerstört worden.

Der Sprecher der F.D.P.-Fraktion erklärte, daß sich die abweichenden Vorstellungen seiner Fraktion zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988 aus der Gesetzesinitiative seiner Fraktion, dem Entwurf des Gemeindefinanzierungsrahmengesetzes 1987 - Drucksache 10/2083 - ergäben. Das dieser Gesetzesinitiative zugrunde liegende Prinzip der Mehrjährigkeit wäre die Mindestvoraussetzung für die Zustimmung zu dem vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung. Da diese Forderung der F.D.P.-Fraktion im Gesetzentwurf keinen Niederschlag fand, erübrigte sich für den Sprecher der F.D.P.-Fraktion eine Stellungnahme zu dem Änderungsantrag der SPD-Fraktion.

Nach Abschluß der Diskussion wurde der Antrag der SPD-Fraktion gegen die Stimmen der CDU-Fraktion bei Stimmenthaltung der F.D.P.-Fraktion angenommen.

3. Gesamtabstimmung

Nach Abstimmung über den Änderungsantrag der SPD-Fraktion wurde der Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 10/2252 - unter Einbeziehung der vom Ausschuß für Kommunalpolitik beschlossenen Änderung mit den Stimmen der Fraktion der SPD gegen die Stimmen der Fraktion der CDU und der Fraktion der F.D.P. angenommen.

Wagner
Vorsitzender