

Vorlage

an den Haushalts- und Finanzausschuß

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes
Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und
Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1986
(Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1986)

- Drucksachen 10/452 und 10/650 -

Bericht über das Ergebnis der Beratungen des
Ausschusses für Kommunalpolitik

Berichterstatter Abgeordneter Henning SPD

Beschlußempfehlung

Der Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 10/452 - wird unter Einbeziehung der Auswirkungen der zweiten Ergänzungsvorlage - Drucksache 10/650 - mit folgender vom Ausschuß für Kommunalpolitik beschlossenen Änderung angenommen:

§ 9 des Gesetzentwurfs wird um folgenden Absatz 3 ergänzt:

(3) Von der Steuerkraftmeßzahl nach Absatz 2 ist für Gemeinden, deren Steuerkraftmeßzahl in dem Zeitraum vom 1. Oktober 1984 bis 30. September 1985 um mehr als 5 v. H. niedriger ausgefallen wäre, der Unterschiedsbetrag zu 25 v. H. abzuziehen und bei Gemeinden, deren Steuerkraftmeßzahl in dem Zeitraum vom 1. Oktober 1984 bis 30. September 1985 um mehr als 10 v. H. niedriger ausgefallen wäre, der Unterschiedsbetrag zu 50 v. H. abzuziehen.

BerichtA Allgemeines1. Verfahren

Der Gesetzentwurf der Landesregierung zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1986 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1986 - Drucksache 10/452) wurde in der Plenarsitzung am 4. Dezember 1985 durch den Innenminister eingebracht und am 11. Dezember 1985 nach der 1. Lesung an den Haushalts- und Finanzausschuß - federführend - und an die zuständigen Fachausschüsse überwiesen.

Die zweite Ergänzung zum Haushaltsgesetz 1986 und zum Gemeindefinanzierungsgesetz 1986 - Drucksache 10/650 - wurde dem Landtag Nordrhein-Westfalen am 22. Januar 1986 von der Landesregierung vorgelegt und floß somit in die weiteren Beratungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1986 ein.

Der Ausschuß für Kommunalpolitik hat den Gesetzentwurf in seinen Sitzungen am 4. Dezember 1985 (Ausschußprotokoll 10/124), am 22. Januar 1986 (Ausschußprotokoll 10/162) und am 19. Februar 1986 (Ausschußprotokoll 10/191) beraten.

Am 15. Januar 1986 führte der Ausschuß für Kommunalpolitik eine öffentliche Anhörung der kommunalen Spitzenverbände und der Landschaftsverbände des Landes Nordrhein-Westfalen durch. 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 10/150.

In der Antrags- und Abstimmungssitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 19. Februar 1986 wurde der Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 10/452 - unter Einbeziehung der Auswirkungen der Zweiten Ergänzungsvorlage - Drucksache 10/650 - und einer 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. Dabei hat der Ausschuß für Kommunalpolitik im Hinblick auf die Beratungen des Verkehrsausschusses davon abgesehen, Anträge zum Kraftfahrzeugsteuerverbund zu stellen.

2. Beratungsmaterialien

Als Beratungsmaterialien standen den Ausschußmitgliedern neben dem Gesetzentwurf und der Ergänzungsvorlage der Landesregierung (Drucksachen 10/452 und 10/650) folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Vorlage 10/204 - Gegenüberstellung des Entwurfs des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1986 und des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1985
- Vorlage 10/162 - Ergänzende Unterlagen des Innenministers für die Beratungen des Entwurfs des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1986
- Vorlage 10/276 - Zusammenfassung der Auswirkungen der Ergänzungsvorlage der Landesregierung - Drucksache 10/650 - auf den Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1986
- Vorlage 10/285 - Ergänzende Unterlagen des Innenministers für die Beratungen des Entwurfs des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1986
- Zuschrift 10/221 - CDU-Fraktion im Rat der Stadt Herten
- Zuschrift 10/239 - Landschaftsverband Rheinland, Köln
- Zuschrift 10/245 - Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Zuschrift 10/246 - Städtetag Nordrhein-Westfalen, Köln-Marienburg
- Zuschrift 10/250 - Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Münster
- Zuschrift 10/251 - Vereinigung der Industrie- und Handelskammern des Landes Nordrhein-Westfalen
- Zuschrift 10/253 - Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund, Düsseldorf
- Zuschrift 10/288 - Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund, Düsseldorf
- Zuschrift 10/289 - Stadt Bad Berleburg

3. Inhalt des Gesetzentwurfs

Maßgeblich geprägt wird der Entwurf des GFG 1986 durch eine Verringerung der Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im allgemeinen Steuerverbund, die durch eine Absenkung der Verbundquote um 2,5 Prozentpunkte von 25,5 v. H. auf 23 v. H. bewirkt wird. Die Schlüsselzuweisungen, die den Kommunen ohne jede Zweckbindung zur Verfügung stehen, bleiben jedoch gegenüber dem Vorjahr betragsmäßig unverändert. Damit hat die Landesregierung dem Ausgleich der kommunalen Verwaltungshaushalte, die z. B. durch steigende Sozialhilfeaufwendungen belastet sind, Vorrang eingeräumt. Abstriche sind bei den zweckgebundenen Finanzzuweisungen gemacht worden. Die Mittel sollen jedoch zur Abdeckung der eingegangenen Verpflichtungen ausreichen. Auch die vorgesehene Komplementärfinanzierung zu den aufgestockten Städtebauförderungsmitteln des Bundes soll sichergestellt sein. Außerdem wurden von der Landesregierung einige strukturelle Veränderungen bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen und der Verteilung der Investitionszuschüsse vorgenommen.

Diesbezüglich sieht der Gesetzentwurf folgende Änderungen gegenüber dem GFG 1985 vor:

Bei der Ermittlung der Steuerkraftmeßzahl wurde der Zeittakt der Referenzperiode zur Feststellung der Steuereinnahmen um ein Vierteljahr vorverlegt und die fiktiven Realsteuerhebesätze wurden angehoben.

Für die Festsetzung der Schlüsselzuweisungen wurde die Berechnungsmethode geändert. Die Berechnung erfolgte bisher in der Weise, daß der Unterschied zwischen der Ausgangs-(Bedarfs-)meßzahl und der Steuerkraftmeßzahl zur Hälfte durch eine Schlüsselzuweisung ausgeglichen und die Schlüsselzuweisung soweit aufgestockt wurde, daß sie zusammen mit der Steuerkraftmeßzahl 90 v. H. bzw. bei der Aufstockung II bis zu 95 v. H. der Ausgangs-(Bedarfs-)meßzahl erreichte. Künftig sollen die Gemeinden als Schlüsselzuweisung einen Betrag erhalten, der zusammen mit der Steuerkraftmeßzahl die Ausgangsmeßzahl ergibt. Erreicht die Steuerkraftmeßzahl die Ausgangsmeßzahl, so erhält die Gemeinde keine Schlüsselzuweisung.

Diese Änderung war zum einen durch die Verfassungswidrigkeit der sogenannten Aufstockung II, zum anderen aber auch dadurch geboten, daß bei der bisherigen Berechnungsmethode für einzelne Gemeinden eine Besserstellung gegenüber allen anderen Gemeinden eintrat, bei denen die Steuerkraftmeßzahl und die Schlüsselzuweisung zusammen nur 90 v. H. der Ausgangs-(Bedarfs-)meßzahl erreichte.

Bei der Investitionspauschale, die zunächst von 520 000 000 DM auf 360 000 000 DM gekürzt, durch die Ergänzungsvorlage 10/276 jedoch wieder um 98 600 000 DM erhöht wurde, hat sich der Verteilungsmodus in der Weise geändert, daß die Mittel zur einen Hälfte nach der Einwohnerzahl und zur anderen Hälfte unter Berücksichtigung der für 1984 ermittelten überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote in modifizierter Form aufgeteilt 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 sich in der öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuß für Kommunalpolitik ohne Ausnahme gegen die von der Landesregierung vorgesehene Absenkung der Steuerverbundquote um 2,5 Prozentpunkte von 25,5 v. H. auf 23 v. H. ausgesprochen und dies mit der äußerst angespannten Finanzlage der Kommunen begründet, die insbesondere durch das stetige Ansteigen der Sozialhilfeleistungen bedingt sei.

Positiv wurde jedoch auch einmütig hervorgehoben, daß die Höhe der Schlüsselzuweisungen gegenüber dem Vorjahr unverändert geblieben ist und die Kürzungen ausschließlich bei den Zweckzuweisungen erfolgt sind.

Die wesentlichen Standpunkte der Verbände zu den strukturellen Veränderungen im Entwurf des GFG 1986 gegenüber dem Vorjahr ergeben sich aus den vorab einzeln aufgeführten Zuschriften, während die ausführlichen Stellungnahmen aller Anhörungsteilnehmer zu dem Entwurf des GFG 1986 dem bereits zitierten Ausschußprotokoll 10/150 entnommen werden können.

2. Einzelberatungen

Als Ergebnis der Einzelberatungen werden im folgenden die im Ausschuß für Kommunalpolitik gestellten Änderungsanträge begründet und erläutert:

Zu § 2

Der von der CDU-Fraktion und der F.D.P.-Fraktion gemeinsam gestellte Antrag, den allgemeinen Steuerverbund von 23,0 v.H. auf 24,0 v.H. zu erhöhen und den Mehrbetrag den allgemeinen Zuweisungen nach dem bisherigen Aufteilungsverhältnis zuzurechnen, wurde mit den Stimmen der SPD-Fraktion mit der Begründung abgelehnt, daß in dem vorgelegten Antrag kein Deckungsvorschlag für die beantragten Mehrausgaben enthalten wäre. Die Erklärung der CDU-Fraktion, daß die Mehrausgaben durch zu erwartende Steuermehreinnahmen gedeckt wären und ein entsprechender Deckungsvorschlag in der Abschlußsitzung des Haushalts- und Finanzausschusses zum Haushalt 1986 unterbreitet werden würde, wurde von der SPD-Fraktion nicht akzeptiert. Auch der Hinweis der F.D.P.-Fraktion, daß auch die Haushaltsreste für eine Deckung der Mehrausgaben zur Verfügung stehen würden, fand nicht die Zustimmung der SPD-Fraktion.

Zu § 8

Der Antrag der CDU-Fraktion, als Schülerzahlen die Schüler bei den Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen mit dem gleichen Prozentsatz anzusetzen, wurde mit den Stimmen der SPD-Fraktion bei Stimmenthaltung der F.D.P.-Fraktion abgelehnt.

Die CDU-Fraktion hat diesen Antrag damit begründet, daß die Bevorzugung einzelner Schultypen ausgeschlossen werden soll.

Zu § 9

Der Antrag der CDU-Fraktion, die im Gemeindefinanzierungsgesetz 1985 festgesetzten fiktiven Hebesätze für die Realsteuern bei der Berechnung der Steuerkraftmeßzahl auch für 1986 beizubehalten, um die nivellierende und steuertreibende Wirkung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Erhöhung der fiktiven Hebesätze zu verhindern, wurde gegen die Stimmen der CDU-Fraktion und der F.D.P.-Fraktion mit den Stimmen der SPD-Fraktion abgelehnt.

Die SPD-Fraktion hat ihre Ablehnung damit begründet, daß die im Gesetzentwurf vorgesehenen Erhöhungen der fiktiven Hebesätze keine steuertreibende Wirkung hätten, sondern vielmehr als Ausgleich zu der weggefallenen sogenannten Aufstockung II den kleinen steuerschwachen Gemeinden helfen würden.

Sowohl die SPD-Fraktion als auch die CDU-Fraktion vertraten die Auffassung, daß die im Gesetzentwurf vorgesehene Verschiebung der Referenzperiode zur Feststellung der Steuereinnahmen bei der Ermittlung der Steuerkraftmeßzahl um ein Vierteljahr durch die Doppelbewertung des dritten Quartals 1984 in einzelnen Gemeinden zu erheblichen Benachteiligungen führen kann. Zum Ausgleich von Härtefällen stellte die SPD-Fraktion den Antrag, § 9 des Gesetzentwurfs um folgenden Absatz 3 zu ergänzen:

"(3) Von der Steuerkraftmeßzahl nach Absatz 2 ist für Gemeinden, deren Steuerkraftmeßzahl in dem Zeitraum vom 1.10.1984 bis 30.09.1985 um mehr als 5 v. H. niedriger ausgefallen wäre, der Unterschiedsbetrag zu 25 v.H. abzuziehen und bei Gemeinden, deren Steuerkraftmeßzahl in dem Zeitraum vom 1.10.1984 bis 30.09.1985 um mehr als 10 v.H. niedriger ausgefallen wäre, der Unterschiedsbetrag zu 50 v.H. abzuziehen."

Zur Erreichung des gleichen Ziels hat die CDU-Fraktion einen Antrag zu § 17 des Gesetzentwurfs vorgelegt, wonach von den Mitteln des Ausgleichsstocks einmalig 20 Mio. DM zum Ausgleich von Härten bei der Umstellung der Referenzperiode für die Ermittlung der Steuerkraftmeßzahlen zur Verfügung gestellt werden sollten. Aus praktischen Erwägungen wurde der Antrag der SPD-Fraktion zu § 9 des Gesetzentwurfs einstimmig angenommen und der Antrag der CDU-Fraktion zu § 17 des Gesetzentwurfs vom Antragsteller zurückgezogen.

Zu § 24

Der Antrag der CDU-Fraktion hat folgenden Wortlaut:

"§ 24 erhält die Fassung des Regierungsentwurfs vom 11.12.1985, jedoch wird die Jahreszahl 1984 (Absatz 3) durch die Jahreszahl 1985 ersetzt. Die Kürzung um 73,6 Mio. DM fließt ebenfalls proportional den allgemeinen Zuweisungen zu."

Mit diesem Antrag, der mit den Stimmen der SPD-Fraktion bei Stimmenthaltung der F.D.P.-Fraktion abgelehnt wurde, hat die CDU-Fraktion zwei Ziele verfolgt.

Zum einen wollte sie damit erreichen, daß die Erhöhung der Investitionszuschüsse um 73,6 Mio. DM auf Grund der Zweiten Ergänzung zum Haushalt 1986 - Drucksache 10/650 - zugunsten der allgemeinen Zuweisungen rückgängig gemacht wird. Gegen diese Intention sprach sich die SPD-Fraktion aus, weil sie in der Erhöhung der Investitionszuschüsse einen Ersatz für die weggefallene sogenannte Aufstockung II und damit eine Hilfe für die steuerschwachen Gemeinden sieht. Zum anderen wollte die CDU-Fraktion erreichen, daß bei der Verteilung der Investitionszuschüsse die aktuelle Arbeitslosenquote des Jahres 1985 und nicht, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, die des Jahres 1984 zugrunde gelegt wird. Während sich die F.D.P.-Fraktion für die Anwendung der Arbeitslosenquote 1985 aussprach, machte die SPD-Fraktion erhebliche Bedenken dagegen geltend. Nach Auffassung der SPD-Fraktion würde eine Aktualisierung der Arbeitslosenquote dazu führen, daß die Verabschiedung des Gemeindefinanzierungsgesetzes in Zukunft so lange hinausgeschoben würde, bis die Arbeitslosenquote des Jahres feststehen würde, das dem Haushaltsjahr vorangeht, auf das sich die Bestimmungen des jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetzes beziehen.

300 - 8

Eine solche Handhabung würde jedoch nach Auffassung der SPD-Fraktion gegen die Landesverfassung verstoßen und außerdem dazu führen, daß die Kommunen bei der Aufstellung ihrer Haushalte keine effektiven Zahlen über die Zuweisungen des Landes nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz zur Verfügung hätten.

Wagner
Vorsitzender