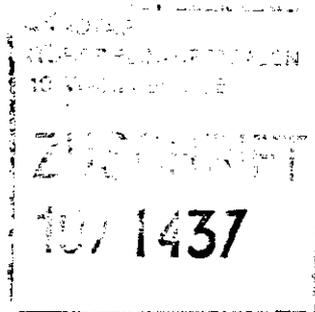


DER GESCHÄFTSFÜHRER

Nordrhein- Westfälischer
Städte- und Gemeindebund

An die
Mitglieder des Landtages
von Nordrhein-Westfalen



4000 Düsseldorf-Golzheim, den 06.10.1987
Kaiserswerther Straße 199/201
Postfach 6012, 4000 Düsseldorf 1
Telefon 0211/4 58 71, Durchwahl 45 87 220
Btx * 920 677 #
Teletex 2114437
Aktenzeichen: VI-902-17/Ohsch

Betr.: Stellungnahme des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1988 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1988) Drs. 10/2252 und zum Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P. zur Regelung von Rahmenbedingungen über die Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Erstes Gemeindefinanzierungsrahmengesetz - GFRG 1987) - Drs. 10/2083

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

anliegende Stellungnahme zu o.a. Gesetzentwürfen übersenden wir mit der Bitte, die vorgetragenen Bedenken und Anregungen bei der weiteren Beratung zu berücksichtigen.

Mit vorzüglicher Hochachtung
In Vertretung

(Heinrichs)

1437/31



Nordrhein- Westfälischer Städte- und Gemeindebund

4000 Düsseldorf-Golzheim, den 06.10.1987
Kaiserswerther Straße 199/201
Postfach 6012, 4000 Düsseldorf 1
Telefon 0211/ 4 58 71, Durchwahl 45 87 220
Btx * 920 677 #
Teletex 2114437
Aktenzeichen: VI-902-17/0-hsch

Stellungnahme des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes

- zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1988 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1988) - Drs. 10/2252

und

- zum Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P. zur Regelung von Rahmenbedingungen über die Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Erstes Gemeindefinanzierungsrahmengesetz - GFRG 1987) - Drs. 10/2083

Oktober 1987

Teil A: Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988

I.

Eckdaten der Gemeindefinanzierung 1988

1. Allgemeine Finanzlage

Die allgemeine Begründung zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes für 1988 enthält eine realistische Darstellung der Finanzlage der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Danach ist festzuhalten, daß trotz strenger Ausgabendisziplin die Einnahmeentwicklung der Verwaltungshaushalte mit der Ausgabeentwicklung nicht Schritt gehalten hat. Die finanzielle Entwicklung der Kommunalhaushalte in Nordrhein-Westfalen ist durch einen beträchtlichen negativen Finanzierungssaldo im Jahre 1986 geprägt. An dieser Entwicklung dürfte sich nach den vorliegenden Daten auch im Jahre 1987 nichts ändern. Es muß vielmehr befürchtet werden, daß der negative Finanzierungssaldo im Jahre 1987 noch höher als im Jahre 1986 ausfällt.

Die ungünstige Entwicklung der kommunalen Haushalte ist kein Problem der Großstädte. Wie der Amtlichen Begründung zum Regierungsentwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes zu entnehmen ist, verläuft die unterschiedliche Entwicklung der kommunalen Haushalte quer durch alle Gemeindegrößengruppen. Unstreitig ist, daß die strukturschwachen Städte und Gemeinden des Landes auch die größten finanziellen Probleme haben.

Die jüngste Haushaltsentwicklung läßt erkennen, daß der Konsolidierungskurs früherer Jahre gestoppt ist. So dürfte insbesondere das Jahr 1988 zahlreiche Städte, Gemeinden und Kreise vor kaum lösbare Probleme stellen, weil die Einnahmeausfälle des Steuerentlastungsgesetzes 1985 sowie des Steuersenkungs-Erweiterungsgesetzes 1987 nunmehr voll durchschlagen. Dies wird daran deutlich, daß beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Jahre 1988 praktisch kein Zuwachs zu erwarten ist. Es muß vielmehr befürchtet werden, daß im Zuge der nächsten Steuerschätzung im November d.J. die Einnahmeerwartungen noch weiter nach unten korrigiert werden und damit das finanzielle Bild für die Kommunen noch düsterer wird.

2. Befrachtung des Kraftfahrzeugsteuerverbundes

Auf diesem Hintergrund wendet sich der Städte- und Gemeindebund mit Entschiedenheit gegen die totale Befrachtung des Kraftfahrzeugsteuerverbun-

des. Nach den drastischen Kürzungen der Zuweisungen in den Jahren 1982 -1987 soll nunmehr den Gemeinden ein weiteres Konsolidierungsoffer in Höhe von rd. 250 Mio DM zugemutet werden. Wir verschließen zwar nicht die Augen vor der prekären Finanzsituation des Landes, wiederholen an dieser Stelle aber, was wir bereits zum GFG 1987 gesagt haben, daß die Obergrenze für die Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen nicht nur erreicht, sondern bereits überschritten ist.

Es ist festzuhalten, daß den Kommunen im Jahre 1988 unter Berücksichtigung aller seit 1982 erfolgten Kürzungsmaßnahmen, einschließlich der vollständigen Befrachtung des Kraftfahrzeugsteuerverbundes, ein Minus bei den Finanzzuweisungen des Landes in Höhe von rd. 3,3 Mrd. DM entsteht. Über den gesamten Zeitraum der Konsolidierung des Landeshaushaltes seit 1982 haben damit die Gemeinden einen Konsolidierungsbeitrag in Höhe von rd. 13 Mrd. DM erbracht.

3. Einbeziehung der Bundesergänzungszuweisungen in den Steuerverbund

Es ist davon auszugehen, daß das Land Nordrhein-Westfalen aufgrund der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs erstmals Bundesergänzungszuweisungen erhalten wird. Der Städte- und Gemeindebund fordert die Einbeziehung der Bundesergänzungszuweisungen in die Grundlagen des kommunalen Steuerverbundes, weil die Gemeinden nicht nur einen beachtlichen Teil der Zahlungen des Landes im Länderfinanzausgleich mitgetragen, sondern auch einen erheblichen Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushaltes geleistet haben.

II.

Struktur des Gemeindefinanzierungsgesetzes

1. Umsetzung des Sachverständigengutachtens

Die Struktur des GFG 1988 steht unter dem Vorzeichen des Sachverständigengutachtens zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen. Was die Bewertung der Vorschläge der Sachverständigengruppe anbelangt, verweisen wir auf unsere Ausführungen anläßlich der mündlichen Anhörung durch den Ausschuß für Kommunalpolitik am 27. Mai. Generell begrüßen wir die Aussage, daß durch die Umsetzung des Sachverständigengutachtens der Status quo der einzelnen Gemeinden bei den allgemeinen Zuweisungen gewahrt werden soll und somit der Umsetzungsrahmen entscheidend von der vorhandenen Finanzmasse abhängt.

2. Aufteilung der Verbundmasse

Die Verstärkung der allgemeinen Finanzzuweisungen um 470 Mio DM wird begrüßt. Denn eine Verstärkung der allgemeinen Finanzzuweisungen ist notwendig, um vorrangig den Ausgleich der Verwaltungshaushalte in vielen Städten und Gemeinden zu sichern. Bedauerlich ist allerdings, daß diese Verstärkung der allgemeinen Zuweisungen nur um den Preis einer gleichzeitigen Kürzung der Investitionspauschale sowie einer totalen Befrachtung des Kraftfahrzeugsteuerverbundes erreicht wurde.

Wir wenden uns allerdings dagegen, daß bei der Dotierung der Schlüsselzuweisungen auf eine Anhebung der Kreisschlüsselzuweisungen verzichtet werden soll. Bei einer gleichmäßigen Anhebung der Schlüsselzuweisungen für alle Ebenen wären auch die Schlüsselzuweisungen für die Kreise um 52 Mio DM zu erhöhen. Diesen Einnahmeausfall bei den Kreisen werden die kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch eine entsprechende Anhebung der Kreisumlage aufbringen müssen. Das Einfrieren der Kreisschlüsselmasse auf das Niveau des Jahres 1987 stellt deshalb im Ergebnis eine nach unserer Auffassung nicht gerechtfertigte Besserstellung der kreisfreien Städte dar.

3. Einzelheiten der Struktur des GFG 1988

a) Hauptansatz

Die Neugestaltung des Hauptansatzes stellt nach unserer Auffassung einen vertretbaren Kompromiß hinsichtlich der Berücksichtigung der Bedarfe der Städte und Gemeinden unterschiedlichster Größenordnung dar. Wir begrüßen es, daß bestehende Unebenheiten der bisherigen Hauptansatzstaffel beseitigt wurden. Allerdings lehnen wir es ab, die im Sachverständigengutachten gefundene Wurzelfunktion zur Grundlage künftiger Hauptansatzstaffeln zu machen. Unsere Bedenken haben wir hierzu eingehend schriftlich als auch mündlich vorgetragen.

Wir widersprechen auch entschieden der Forderung, der Formel für die Berechnung des Hauptansatzes den Faktor 0,5 zugrunde zu legen. Ein von der Industrie- und Handelskammer in Aachen in Auftrag gegebenes Gutachten zur Methodik der Berechnung der Hauptansatzstaffel kommt zu dem Ergebnis, daß der Faktor 0,4 die in der Regression der Jahre 1980 bis 1982 gefundenen Koeffizienten besser annähert als der Faktor 0,5. Danach ist die Landesregierung mit ihrem Vorschlag, den Faktor 0,4

der Berechnung der Hauptansatzstaffel zugrunde zu legen, bereits bis an die Grenze dessen gegangen, was mathematisch vertretbar ist.

Im übrigen machen wir darauf aufmerksam, daß die gefundene Hauptansatzstaffel den finanziellen Problemen und der Aufgabenstellung großer kreisangehöriger Städte als auch mittlerer kreisangehöriger Städte und zentraler Orte des ländlichen Bereiches nicht hinreichend gerecht wird. Die Einwohnerzahl allein kann bei der Bemessung des Finanzbedarfes dieser Städte und Gemeinden nicht zu akzeptablen Ergebnissen führen. Dann zahlreiche kreisangehörige Mittelstädte kämpfen ebenso wie eine Reihe von Großstädten mit erheblichen Struktur- und Arbeitsmarktproblemen. Zudem resultieren aus der Wahrnehmung mittelzentraler Aufgaben - auch für Einwohner von Umlandgemeinden - Ausgabebelastungen, die über den neuen Hauptansatz bei der Verteilung von Schlüsselzuweisungen nicht angemessen honoriert werden. Gerade im Interesse kreisangehöriger Mittelstädte ist deshalb eine besondere Berücksichtigung ihrer zentralörtlichen Aufgaben bei der Verteilung von Finanzausweisungen zu fordern.

b) Arbeitslosenansatz

Bei der Diskussion des Arbeitslosenansatzes im Städte- und Gemeindebund hat es zahlreiche systematische Bedenken gegeben. Andererseits verkennen wir nicht, daß die von der Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Städte und Gemeinden vor den größten Finanzproblemen stehen. Deshalb werden bestehende Bedenken im Hinblick auf eine zielgerichtete Hilfe für diese Städte und Gemeinden zurückgestellt. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden bis zu 40 % der zusätzlichen Mittel über den Arbeitslosenansatz durch die Kreisumlage wieder abgeschöpft werden.

c) Ausgleichsregelung

Die in § 10 vorgesehene Ausgleichsregelung, wonach eine Gemeinde als Schlüsselzuweisung 95 v.H. des Unterschiedsbetrages zwischen der Ausgangsmeßzahl und der Steuerkraftmeßzahl erhält, wird begrüßt. Wir hatten bereits in Stellungnahmen zu früheren Gemeindefinanzierungsgesetzen zum Ausdruck gebracht, daß wir eine totale Nivellierung des Finanzausgleichs sowohl sachlich als auch verfassungsrechtlich für bedenklich halten. Wir betrachten deshalb die neue Ausgleichsregelung als einen Schritt in die richtige Richtung.

d) Übrige Berechnungsfaktoren

Wir begrüßen es, daß die übrigen Berechnungsgrundlagen für die Schlüsselzuweisungen gegenüber dem Vorjahr unverändert bleiben. Das gilt namentlich für die Ermittlung der Steuerkraft als auch für den Schüleransatz. Es wird insoweit insbesondere auf die Ausführungen anlässlich der Anhörung am 27. Mai 1987 Bezug genommen. Dies bedeutet gleichzeitig eine klare Absage an alle Forderungen, eine Vereinheitlichung der fiktiven Realsteuerhebesätze - wenn auch sukzessiv - für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen einzuführen.

4. Investitionspauschale

Die Kürzung der Investitionspauschale um 70,5 Mio DM halten wir nicht zuletzt im Hinblick auf die vollständige Befrachtung des Kraftfahrzeugsteuerverbundes für falsch. Andererseits begrüßen wir, daß als zusätzliches Verteilungskriterium neben der Einwohnerzahl und der Arbeitslosigkeit die Fläche aufgenommen worden ist. Mit dieser Regelung wird nicht zuletzt der Tatsache Rechnung getragen, daß sich die Ausgaben aus der Fläche als wesentliche Belastungsfaktoren für die kommunalen Haushalte darstellen. Dies hat auch das Sachverständigengutachten festgestellt. Namentlich gilt dies insbesondere für die Unterhaltung eines weitverzweigten Straßen- und Wegenetzes. Bereits bei den Beratungen des GFG 1987 ist erörtert worden, in welcher Weise die Straßenlänge als Kriterium für die Verteilung der pauschalierten Mittel aus dem Kraftfahrzeugsteuerverbund angesetzt werden könne. In der nunmehr gefundenen Flächenkomponente sehen wir eine Umsetzung dieser Überlegungen.

Wir haben Verständnis dafür, wenn aus einer bestimmten Interessenlage eine Flächenkomponente bei der Verteilung der Investitionspauschale abgelehnt wird. Kein Verständnis haben wir allerdings für eine Aussage, daß sich für eine Flächenkomponente keinerlei sachliche Bedarfsargumente finden lassen. Eine solche Aussage erweckt den Eindruck, daß bewußt Belastungen aus der Fläche, die auch im Sachverständigengutachten nicht bestritten werden, verdrängt werden sollen. Sie steht auch im krassen Widerspruch zu einer langjährigen unbestrittenen Gesetzgebungspraxis des Landtages. Denn bei der Verteilung der pauschalierten Straßenbaumittel für die Kreise wurde nicht nur die Einwohnerzahl, sondern auch die Fläche und die Straßenlänge berücksichtigt.

Auch der Hinweis, die Belastungen der Flächengemeinden durch Zweckzuweisungen, z.B. im Rahmen der Abwasserbeseitigung, aufzufangen, ist nicht stichhaltig. Denn Tatsache ist, daß trotz eines erheblichen Bedarfs Zuschüsse für die Abwasserbeseitigung nicht in dem erforderlichen Umfange zur Verfügung stehen. So wurden die Mittel des Jahres 1987 zur Förderung der Abwasserbeseitigung im Regierungsbezirk Köln allein für den Bau der Großkläranlage der Stadt Köln gebunden, so daß alle übrigen Gemeinden im Regierungsbezirk weitgehend leer ausgingen.

Es kann daher abschließend nur betont werden, daß der Vorschlag der Landesregierung auf der Grundlage der Erkenntnisse des Sachverständigengutachtens ausgewogen und in sich schlüssig ist.

5. Verteilungsgerechtigkeit des GFG 1988

Wenn im Zusammenhang mit der Verteilung der Investitionspauschale die Verteilungsgerechtigkeit des GFG 1988 in Frage gestellt wird, so erfolgt dies offensichtlich aus der Sicht einer einseitigen Interessenlage. Wenn zur Begründung dieser Auffassung auf den "Kompromißcharakter" des Sachverständigengutachtens hingewiesen wird, macht dies besonders mißtraulich. Wenn nämlich die Ergebnisse des Sachverständigengutachtens als "Kompromiß" für die Gestaltung künftiger Finanzausgleichsgesetze angesehen werden, bestärkt dies nur die Vorbehalte des Städte- und Gemeindebundes gegen das Sachverständigengutachten. Denn es muß daran erinnert werden, daß der Gutachterauftrag darin bestand, Landesregierung und Landtag in Fragen des Finanzausgleichs auf sachlich und wissenschaftlich fundierter Grundlage zuzuarbeiten. Keinesfalls kann der Sinn des Gutachtens jedoch darin liegen, die Entscheidungen von Landesregierung und Landtag vorwegzunehmen. Die letzte Entscheidung über die Gestaltung des Finanzausgleichs muß bei Landesregierung und Landtag bleiben. Obwohl wir den Regierungsentwurf nicht in allen Punkten teilen, stellen wir jedoch fest, daß die Landesregierung die Gutachtervorschläge unvoreingenommen prüft und ein sachlich ausgewogenes Konzept vorgelegt hat. Nicht der Vorschlag der Sachverständigenkommission, sondern der Regierungsentwurf stellt einen Kompromiß zwischen den unterschiedlichen Interessen dar.

III.

Fördermittel für die Wasserwirtschaft

Die nochmalige Kürzung der Mittel für wasserwirtschaftliche Maßnahmen wird den tatsächlichen Gegebenheiten nicht gerecht. Insbesondere im Bereich der Abwasserbeseitigung können zahlreiche Maßnahmen nicht in Angriff genommen werden, weil die notwendigen Fördermittel fehlen. Auch ist die zu Beginn des Jahres 1986 vorgenommene Verbesserung der Förderrichtlinien praktisch wertlos, weil die Gemeinden mit keinen Zuschüssen rechnen können.

Diese Situation wird noch dadurch verschärft, daß durch die Änderung des Abwasserabgabengesetzes die Mittel aus der Abwasserabgabe ab 1987 nur noch spärlich fließen, weil die Abwasserabgabe zu 50 % mit geplanten Aufwendungen zur Verbesserung der Abwasserbehandlungsanlagen verrechnet werden kann. Insgesamt entspricht die Dotierung der Fördermittel für wasserwirtschaftliche Maßnahmen keineswegs dem Stellenwert, der dem Umweltschutz von der Landesregierung eingeräumt wird.

Teil B: Entwurf eines Gemeindefinanzierungsrahmengesetzes 1987

1. Konituität und Berechenbarkeit des Finanzausgleichs

Die von der F.D.P. vorgeschlagene Erhöhung der Kontinuität und Berechenbarkeit des Finanzausgleichs gehört zu den langjährigen Forderungen des Städte- und Gemeindebundes. Insoweit kann diese Absicht nur nachdrücklich unterstützt werden. Wir machen allerdings darauf aufmerksam, daß die Kontinuität und Berechenbarkeit des Finanzausgleichs auch von entsprechenden Vorgaben des Bundesgesetzgebers abhängt. Dies zeigt sich z.Zt. bei der Finanzplanung für die Jahre 1987 - 1991, für die bisher Aussagen des Finanzplanungsrates zu der Entwicklung der einzelnen Haushaltsebenen in den Jahren 1990 und 1991 fehlen.

2. Anhebung des Verbundsatzes

Uneingeschränkt positiv zu bewerten ist die Absicht, den allgemeinen Steuerverbund von derzeit 23 v.H. bis 1990 schrittweise auf 24 v.H. anzuheben. Das gleiche gilt für die sukzessive Verbesserung des Kraftfahrzeugsteuerverbundes von 25 v.H. auf 26.5 v.H.. Die Frage ist allerdings, wie sich diese Verbesserungen angesichts der Ausfälle im Rahmen

der Steuerreform des Bundes verwirklichen lassen. Außerdem stellt sich die Frage, wie diese zweifellos aus kommunaler Sicht begrüßenswerte Absicht mit dem Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P. zum Abbau der Neuverschuldung für das Land Nordrhein-Westfalen (LT-Drs. 10/1302) in Einklang zu bringen ist.

3. Feststellung des Ausgabebedarfs

Die Überlegungen zur Bemessung des Ausgabebedarfs, die Aufgaben- und Kostenbelastung bzw. die Funktion der Gemeinden zugrunde zu legen, sind durchaus zu begrüßen. Die Frage ist nur, ob sich eine solche Bedarfsbemessung angesichts der Kommunalstruktur in Nordrhein-Westfalen erreichen läßt. Jedenfalls sollten in dieser Hinsicht weitere Überlegungen angestellt werden. Es ist bedauerlich, daß die Sachverständigengruppe auf diesen Gesichtspunkt nicht näher eingegangen ist.

4. Berechnung der Steuerkraft

Der Vorschlag zur Ermittlung der Steuerkraft stellt eine durchaus überlegenswerte Bereicherung bisheriger Vorstellungen dar. Angesichts des für die Ermittlung des Hauptansatzes gewählten mathematischen Verfahrens ist dieser Vorschlag durchaus naheliegend. Wir empfehlen, diesen Vorschlag auf seine finanziellen Auswirkungen durch die Landesregierung prüfen zu lassen.

5. Bonusregelung

Die vorgeschlagene Bonusregelung können wir nicht befürworten. Sie unterstellt nach unserer Auffassung, daß die finanziellen Probleme der Städte und Gemeinden überwiegend hausgemacht sind. Eine solche Betrachtung würde nach unserer Auffassung der kommunalen Selbstverwaltung nicht gerecht. Sie verkennt auch, daß die Struktur der einzelnen Städte und Gemeinden höchst unterschiedlich ist. Für viele Städte und Gemeinden ist es selbst bei äußerster Ausgabendisziplin nicht möglich, einen ausgeglichenen Haushalt herzustellen. Dies wird bei den Fehlbeträgen einer Reihe von Ausgleichsstockgemeinden deutlich, die trotz schärfster Kontrollen durch die Kommunalaufsicht nicht in der Lage sind, ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis zu erzielen.