



DER GESCHÄFTSFÜHRER

Nordrhein- Westfälischer  
Städte- und Gemeindebund

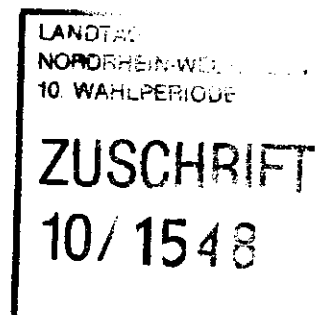
Je besonders an:

die Mitglieder der Ausschüsse  
für Finanzen und Kommunalpolitik  
des Landtages Nordrhein-Westfalen  
Haus des Landtags

4000 Düsseldorf

4000 Düsseldorf-Golzheim, den 03.11.1987  
Kaiserswerther Straße 199/201  
Postfach 6012, 4000 Düsseldorf 1  
Telefon 0211/4 58 71, Durchwahl 45 87 220  
Teletex 2114437 NWSStGB  
Telefax 0211-4587211  
Btx \*920 677 # VI-902-17/0-hsch

Aktenzeichen:



Betr.: Gemeindefinanzierungsgesetz 1988;

hier: Flächenkomponente bei der Verteilung der Investitionspauschale

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,  
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

anlässlich der Anhörung der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetz 1988 am 07.10.87 durch den Ausschuß für Kommunalpolitik ist insbesondere die Frage der Flächenkomponente bei der Verteilung der Investitionspauschale kontrovers behandelt worden. Wir erlauben uns, im Anschluß an die Anhörung unsere Position nochmals zu verdeutlichen:

### 1. Gesamtauswirkungen des Finanzausgleichs

Die seitens des Städtetages vorgelegte Berechnung über den Wegfall der Flächenkomponente bei der Verteilung der Investitionspauschale unter gleichzeitiger Erhöhung der Verteilungsmasse nach der Bevölkerungszahl vermittelt ein falsches Bild von den Gesamtauswirkungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes. Tatsache ist nämlich, daß bei einem Wegfall der Flächenkomponente für die Verteilung der Investitionspauschale nicht nur 114 Städte profitieren, sondern auf der anderen Seite 282 Städte und Gemeinden nicht

unbeträchtliche Zuweisungen verlieren würden. Das sind rd. 70 % aller Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen.

Im übrigen muß die Methode, einzelne Verteilungskriterien des Gemeindefinanzierungsgesetzes zahlenmäßig aufzulisten, entschieden abgelehnt werden. Würden nämlich die Auswirkungen des Hauptansatzes, des Schüleransatzes, des Ansatzes nach der Arbeitslosigkeit oder anderer Verteilungskriterien für alle Städte und Gemeinden einzeln dargestellt, ergäben sich zwangsläufig erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen. Ein solches Vorgehen vermittelt jedoch ein falsches Bild von den gesamten Wirkungen des Finanzausgleichs. Deshalb können nur die Gesamtwirkungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes auf die einzelnen Städte und Gemeinden aussagekräftig sein. Jede andere Betrachtungsweise verfälscht die Aussagekraft.

Der Innenminister hat auf der Grundlage des Regierungsentwurfs die finanziellen Auswirkungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes für 1988 bekanntgegeben. Hierauf haben sich die einzelnen Städte und Gemeinden in ihren Haushaltsplanungen eingestellt. Ein Wegfall der Flächenkomponente bei der Verteilung der Investitionspauschale bedeutet für die weitaus überwiegende Zahl der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen eine gravierende Änderung bei der Höhe der eingeplanten Zuweisungen.

## 2. Berücksichtigung der Aussagen des Sachverständigengutachtens

Zu den Ausgabebelastungen durch die Fläche führt das Sachverständigengutachten unter Ziff. 5.4 auf S. 42 folgendes aus:

"Neben den Elementen Einwohner, Schüler und Arbeitslose (als sozialer Komponente) hat sich nach dem Ergebnis der Regressionsanalyse auch der Indikator "Fläche je Einwohner" als zeitstabiles und signifikantes Merkmal für die Erklärung des Zuschußbedarfs der Gemeinden herausgestellt. Zur Erläuterung dieses Ergebnisses wurde auf zusätzliche Aufgabenbelastungen hingewiesen, die die Flächengemeinden im Vergleich zu anderen Gemeinden haben. Als Beispiele wurden längere Transport- und Leitungswege bei der Abwasserbeseitigung genannt, die höhere Bau- und Unterhaltungskosten verursachen würden, die oft nicht vollständig über entsprechend höhere Gebühren gedeckt werden könnten. Entsprechendes gelte für die Wasserversorgung. Aber auch für den Bau und die Unterhaltung gemeindlicher Straßen, Wege, Plätze, Brücken und Straßenbeleuchtung sowie für die Straßenreinigung würden höhere Ausgaben als in Ballungsgebieten und dichteren Siedlungsstrukturen anfallen. Erschwerend kämen in manchen Landesteilen noch topographische Gegebenheiten wie etwa Höhenlagen oder Bodenbeschaffenheit hinzu."

Selbst von den Gegnern der Flächenkomponente ist anlässlich der Anhörung vor dem Ausschuß für Kommunalpolitik nicht bestritten worden, daß höhere Aufwendungen durch die Fläche entstehen. Abgelehnt wurde lediglich das mit der Flächenkomponente erzielte Ergebnis der Verteilung der Investitionspauschale auf die einzelnen Städte und Gemeinden. Dies ist jedoch ein vom Ergebnis, nicht von der Sache her schlüssiges Argument.

Wer allerdings das Kriterium der Fläche bei der Verteilung der Investitionspauschale anzweifelt, stellt damit auch das Kriterium der Dauerarbeitslosigkeit in Frage. Zur Frage, ob neben einem Ansatz nach der Arbeitslosigkeit auch dieses Kriterium bei der Verteilung der Investitionspauschale noch Bestand hat, führt das Gutachten unter Ziff. 5.3.5 auf S. 40 folgendes aus:

"Wird ein neues Bedarfselement "Dauerarbeitslosigkeit" in den Gesamtindikator für die Bedarfsbemessung und -bestimmung des Schlüsselzuweisungssystems aufgenommen, so kommt man nicht umhin, die Investitionspauschale und ihre Verteilungsgrundlagen einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Die Arbeitslosenquote ist bisher ein Element, das für die Verteilung der Investitionspauschale herangezogen wird. Dadurch werden die Gemeinden um so mehr an der Finanzmasse der Investitionspauschale beteiligt, je höher ihre individuelle Arbeitslosenquote von der landesdurchschnittlichen Arbeitslosenquote abweicht. Dieses Verteilungsverfahren schließt zunächst alle Gemeinden, deren Arbeitslosenquote nicht den Landesdurchschnitt erreicht, von einem Teil der Investitionspauschale aus. Für die anderen Gemeinden tritt damit eine doppelte Vergünstigung ein, weil durch die Durchschnittsbildung etwa die Hälfte aller Gemeinden nicht partizipiert. Dieser Effekt wird noch verstärkt, wenn die Arbeitslosigkeit zusätzlich in das Schlüsselzuweisungssystem einbezogen wird. Deshalb schlägt die Arbeitsgruppe vor, bei Aufnahme eines neuen Bedarfselements "Dauerarbeitslosigkeit" in das Schlüsselzuweisungssystem die Verteilung der Investitionspauschale nach dem Kriterium "überdurchschnittliche Arbeitslosenquote" aufzugeben und die bisher dafür eingesetzte Finanzmasse den Mitteln für Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden hinzuzurechnen."

Es ist deshalb folgendes festzuhalten: Wer die Gebietsfläche als Verteilungskomponente bei der Investitionspauschale verneint, kann die Arbeitslosigkeit als Verteilungskriterium nicht halten. Deshalb würde unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten der Wegfall der Flächenkomponente nach unserer Auffassung zwingend bedeuten, daß auch das Kriterium der Verteilung nach der Arbeitslosigkeit entfallen müßte. Dies wird schon daran deutlich, daß bei dem Kriterium der Arbeitslosigkeit nur diejenigen Gemeinden an der Verteilung aus der Investitionspauschale teilnehmen, deren Arbeitslosigkeit über dem Landesdurchschnitt liegt. Rund die Hälfte aller Städte und Gemeinden erfüllen aber diese Voraussetzung nicht und scheiden deshalb

unter diesem Gesichtspunkt bei der Zuteilung von Mitteln aus der Investitionspauschale aus.

Der Städte- und Gemeindebund hat sehr wohl die Bedenken gesehen, die einer Berücksichtigung der Arbeitslosigkeit bei der Verteilung der Investitionspauschale neben dem neueingeführten Arbeitslosenansatz entgegenstehen. Dennoch haen wir in dem Zusammenwirken mit der Flächenkomponente eine Möglichkeit gesehen, das Kriterium der Arbeitslosigkeit auch weiterhin als Verteilungselement für die Investitionspauschale aufrechtzuerhalten. Sollte allerdings die Fläche als Kriterium entfallen, sind damit auch die Grundlagen für die Verteilung nach der Arbeitslosigkeit nicht mehr gegeben.

Eine andere Frage ist, welches Gewicht im einzelnen der Faktor Arbeitslosigkeit und der Faktor Fläche bei der Verteilung der Investitionspauschale erhalten sollten.

### 3. Alternativmöglichkeiten

Im Prinzip sehen wir zu dem Regierungsvorschlag, der unter Berücksichtigung der Aussagen des Sachverständigengutachtens eine ausgewogene Lösung beinhaltet, keine Alternative. Sollte die Regierungsvorlage in diesem Punkt jedoch im Landtag keine Mehrheit finden, böten sich als Konsequenz der Aussagen anlässlich der Anhörung folgende Lösungen an:

#### a) Aufstockung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen

Die für die Arbeitslosigkeit und die Fläche vorgesehenen Mittel der Investitionspauschale werden den allgemeinen Schlüsselzuweisungen zugeschlagen und nach den gültigen Bedarfskriterien und der Steuerkraft verteilt.

#### b) Aufstockung von Zweckzuweisungen

Sollte diese Alternative z.B. mit Rücksicht auf die Verfassungsmäßigkeit des Landeshaushaltes nicht zum Zuge kommen können, wären die Zweckzuweisungen für die Abfallbeseitigung und Abwasserbeseitigung zu erhöhen. Bekanntlich wurden während der Anhörung die zu geringen Mittel im Hinblick auf die Altlastensanierung als auch den Ausbau der zentralen Abwasserbeseitigung bemängelt. Mit einer Verstärkung dieser Mittel könnte das Land ein dringend notwendiges Programm zur Beseitigung von Altlasten und zum Ausbau der zentralen Abwasserbeseitigung auflegen.

Dies wäre sowohl unter umwelt- als auch arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten in der gegenwärtigen Situation äußerst nützlich. Damit würde sichergestellt, daß diese Mittel schwerpunktmäßig in den Gebieten eingesetzt würde, wo einerseits sich die Probleme der Altlasten massieren als auch andererseits die dringendsten Probleme beim Ausbau der zentralen Abwasserbeseitigung zu finden sind. Das wären insbesondere die von der Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Standorte alter Industrien als auch die flächenmäßig und siedlungsstrukturell ungünstig gelagerten Gebiete mit unzureichender zentraler Abwasserbeseitigung. Nur bei einer solchen Regelung wäre sichergestellt, daß die besondere Situation der Flächengemeinden zumindest individuell berücksichtigt wird, wie es die Gutachter auf S. 43 ausdrücklich vorschlagen.

Zusammenfassend fordern wir daher nochmals eindringlich, aus den genannten Gründen an der in sich ausgewogenen und überzeugend begründeten Regierungsvorlage festzuhalten. Sollte die Regierungsvorlage allerdings in diesem Punkt keine Mehrheit finden, müßte entsprechend der Prämisse des Sachverständigen-gutachtens der besonderen Situation der Flächengemeinden individuell Rechnung getragen werden. Zu diesem Zweck wären die für eine Flächenkomponente angesetzten Mittel der Investitionspauschale für ein Sonderprogramm zum Ausbau der zentralen Abwasserbeseitigung in Flächengemeinden einzusetzen. Gleichzeitig wären die nach der Arbeitslosigkeit zu verteilenden Mittel der Investitionspauschale gezielt zur Beseitigung von Altlasten in den Standorten alter Industrien vorzusehen.

Wir bitten, diese Gesichtspunkte bei der abschließenden Beratung des Gemeindefinanzierungsgesetzes für 1988 zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Mombaur