

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

An die
Mitglieder und stellv. Mitglieder
des Kommunalpolitischen Ausschusses
des Landtages Nordrhein-Westfalen
Haus des Landtags

4000 Düsseldorf

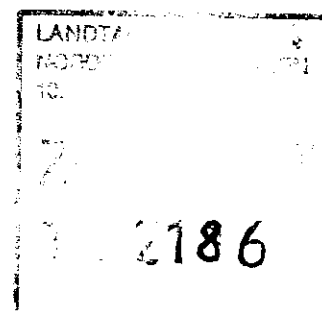
4000 Düsseldorf 30
Lilientronstraße 14
☎ 0211/65 20 45
Telefax: 0211/651255

Datum und Zeichen Ihres Schreibens

Unser Zeichen
20 30-00 Kr/Th

Datum
22.09.1988

Betrifft: Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1989
Landtagsdrucksache 10/3502



Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1989 nehmen wir aus
der Sicht der Kreise wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Der Innenminister des Landes hat im Januar 1988 in einem ausführlichen Bericht die kritische Entwicklung der Kommunal Finanzen dargestellt und die Sozialhilfeausgaben hervorgehoben. Der Gesetzentwurf für den Finanzausgleich 1989 berücksichtigt die Ergebnisse dieses Berichts nicht und bleibt hinter den Erwartungen zurück, die seitens der kommunalen Gebietskörperschaften berechtigterweise damit verbunden wurden.

Vielmehr soll den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Jahre 1989 lediglich ein Mehrbetrag von 28,5 Mio DM an allgemeinen Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zufließen. Dies entspricht nicht im geringsten der tatsächlichen Entwicklung der kommunalen Aufgaben und Ausgaben. Durch neue gesetzliche Verpflichtungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes, bei der Altlastensanierung, durch erhöhte Ausgaben in der Sozialhilfe, und durch tarifrechtlich festliegende Mehrausgaben im Personalbereich verschärfen sich für die Kommunen die Finanzierungsprobleme. Noch vor kurzem hat die Landesregierung die kommunalen Spitzenverbände bei der Beratung der Orientierungsdaten für die Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen darauf hingewiesen, daß das Land selbst bei den Leistungen der Sozialhilfe mit einem Zuwachs von + 7 % im Jahre 1989 rechnet.

Nach den Steuerschätzungen vom Mai 1988, die Grundlage für die quantitativen Eckwerte des Finanzausgleichs 1989 sind, hätte das Land angesichts der kaum spürbaren Mehreinnahmen ernsthafte Überlegungen anstellen müssen, in welcher Weise die zur Verteilung kommende Verbundmasse angehoben werden kann, um dem unausweichlichen Ausgabenmehrbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände zu decken. Bereits an dieser Stelle darf darauf aufmerksam gemacht werden, daß lediglich finanztechnische Manipulationen innerhalb des allgemeinen Steuerverbundes und des Kraftfahrzeugsteuerverbundes vorgenommen wurden, um zumindest die Höhe der Zuweisungen im Vergleich zum Gesetz 1988 halten zu können. Wir vermissen eine Gleichbewertung der Aufgaben auf kommunaler Ebene mit denen des Landes.

Sollten Sie auch nach eingehender Prüfung keine Möglichkeit sehen, die Verbundmasse angemessen anzuheben, sollte zumindest innerhalb der zur Verfügung stehenden Mittel eine sachgerechte, aufgabenorientierte und den Grundsätzen der Gleichbehandlung entsprechende Verteilung vorgenommen werden.

Es fällt auf, daß die Schlüsselzuweisungen für die Kreise praktisch jetzt schon im dritten Jahr eingefroren werden und ihnen der gleiche Betrag gezahlt werden soll, wie in den Jahren 1987 und 1988. Im Gemeindefinanzierungsgesetz 1988 geschah dies mit der Begründung, die beabsichtigte Änderung der Hauptansatzstaffel und strukturelle Veränderung an anderer Stelle dürften nicht dazu führen, daß einzelne Gemeinden weniger an Schlüsselzuweisungen erhalten als bisher. Um dies sicherzustellen, wurde unter anderem erstmalig das seit vielen Jahren innerhalb der Schlüsselmasse bestehende Verteilungsverhältnis zugunsten der gemeindlichen Schlüsselmasse verändert. Die Schlüsselmasse für die Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände wurde 1987 noch im Verhältnis 75,3 % zu 12,4 % zu 12,3 % verteilt. Dies wurde für 1988 auf die Quoten 76,5 %, 11,7 % und 11,8 % verändert. Allein diese Manipulation hatte für die Kreise Minderzuweisungen in Höhe von über 60 Mio DM zur Folge.

Nach Durchführung der strukturellen Veränderung im Schlüsselzuweisungssystem durch das Gemeindefinanzierungsgesetz 1988 hätte erwartet werden können, daß nunmehr das frühere Verteilungsverhältnis wieder eingeführt würde. Dies umso mehr, als zunächst nicht beabsichtigt war, weitere strukturelle Veränderungen vorzunehmen. Stattdessen wird erneut den Kreisen und den Landschaftsverbänden eine Nullrunde bei den Schlüsselzuweisungen zugemutet, während die Schlüsselmasse der Gemeinden durch Entnahme aus dem Kraftfahrzeugsteuerverbund um 34,6 Mio DM angehoben wird. Im Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1989 soll nun doch die Hauptansatzstaffel wegen eines angeblichen Mehrbedarfs der großen Städte verändert werden. Dies führt zu Mindereinnahmen im kreisangehörigen Bereich in Höhe von über 86 Mio. DM.

MMZ10/2186

Die von der Landesregierung in Aussicht gestellten Ersatzleistungen an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sollen aus Mitteln des Ausgleichsstocks gezahlt werden, der aus diesem Grunde um rund 70 Mio DM angehoben wird.

Diese Art der Ausgleichszahlung halten wir aus finanzausgleichsystematischen Gründen für unzulässig. Die Zahlungen aus dem Ausgleichsstock nehmen nicht an den Umlagegrundlagen teil. Sie sind Bedarfszuweisungen zur Deckung von Haushaltsbedarfen, die trotz einer schlüsselmäßigen Zuweisungspraxis entstehen (§ 17 Abs. 1 Ziffer 6 des Gesetzentwurfs). Nach der klaren Zielsetzung der amtlichen Begründung hierzu sollen diese 70 Mio DM jedoch so verteilt werden, daß sie bei jeder Gemeinde exakt den Verlust ausgleichen, der durch die Veränderung der Hauptansatzstaffel entsteht. Damit sind diese Ausgleichszahlungen eindeutig Schlüsselzuweisungen, die nur aus manipulatorischen Gründen als "Bedarfszuweisungen" etikettiert werden. Für den Fall, daß der finanzielle Mehrbedarf größerer Städte berechtigt wäre, hätte es nahegelegen, diesen im Einzelfall zusätzliche Bedarfszuweisungen zu geben. Eine solche Verfahrensweise würde zum gleichen Ziel führen und die Zuweisungssystematik des Finanzausgleichs nicht verletzen.

Eindeutig sind jedoch die Zahlungen an die Gemeinden zum Ausgleich von Verlusten wegen der veränderten Hauptansatzstaffel Schlüsselzuweisungen. Die Kreise werden auf diese Weise hinsichtlich der Umlagegrundlagen zusätzlich benachteiligt.

Da die Ausgaben der Kreise und Landschaftsverbände, vor allem wegen der Aufwendungen als örtlicher und überörtlicher Träger der Sozialhilfe, erheblich stärker steigen als die der Gemeinden, ist die Benachteiligung beider Gebietskörperschaftsarten bei der Zumessung der Schlüsselzuweisungen systemwidrig und unverständlich.

Nachdem das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden in den letzten Jahren erhebliche strukturelle und quantitative Verschlechterungen des Finanzausgleichs zugemutet hatte - beispielsweise durch Absenkung der Verbundquote von 28,5 auf 23 v. H. und Wegnahme der Grunderwerbssteuer - soll nun auch im Gemeindefinanzierungsgesetz 1989 der Kraftfahrzeugsteuerverbund in einer Höhe von ca. 500 Mio DM für Förderbereiche des Landes verwandt werden. Damit setzt das Land die seit Jahren erkennbare Praxis fort, seine eigene prekäre Finanzsituation durch Kürzungen der Finanzausweisungen und Befrachtungen im kommunalen Finanzausgleich zu verbessern.

Die in den letzten Jahren vorgenommenen Kürzungen haben die Kreise in eine besonders schwierige Situation gebracht; nachdem ihnen im Jahre 1987 die Grunderwerbssteuer genommen wurde und die Schlüsselzuweisungen praktisch eingefroren sind, werden die Kreise noch stärker als bisher auf die Finanzierung ihrer Ausgaben durch die Kreisumlage verwiesen. Die Kreisumlage macht zwischenzeitlich rd. 60 % der Gesamteinnahmen der Kreise im Landesdurchschnitt aus. In einem immer stärkeren Maße wird hierdurch die Steuerkraft der kreisangehörigen Städte und Gemeinden beansprucht. Die ungerechte Verteilung der Schlüsselzuweisungen zu Lasten der Kreise und Landschaftsverbände benachteiligt auch die kreisangehörigen Gemeinden, weil diese Art der Verteilung zu einer höheren Anspannung der Kreisumlagen führen muß. Immer mehr werden auf diese Weise die Finanzierungsprobleme des Landes in das Verhältnis der Kreise zu ihren Gemeinden hineingetragen.

II. Eckdaten des Entwurfs des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1989

1. Allgemeiner Steuerverbund

Wir erwarten, daß die Stagnation bei den Schlüsselzuweisungen für die Kreise und Landschaftsverbände aufgehoben und diese mindestens an den linearen Steigerungen der gesamten Schlüsselmasse wieder teilnehmen. Desweiteren erwarten wir, daß die Ausgleichszahlungen an die kreisangehörigen Gemeinden wegen der Verluste aus der veränderten Hauptansatzstaffel in die Umlagegrundlagen einbezogen werden. Diese Zahlungen sind Schlüsselzuwei-

sungen und gehören daher aus systematischen Gründen nicht in den Ausgleichsstock. Wir bitten weiter darum, das frühere Verteilungsverhältnis der einzelnen Schlüsselmassen zueinander wieder herzustellen.

Sollten Sie unseren Anregungen nicht folgen können, machen wir zur Verstärkung der Schlüsselmasse folgenden Vorschlag:

In den beiden folgenden Haushaltsjahren sollte die Investitionspauschale, die jetzt mit immerhin 411,5 Mio DM angesetzt ist, jeweils zur Hälfte zur Verstärkung der Schlüsselmassen verwandt werden.

Wir haben wiederholt in unseren früheren Stellungnahmen zu den Gesetzentwürfen darauf hingewiesen, daß die Investitionspauschale dem kommunalen Finanzausgleichssystem fremd ist und wegen des hohen Kreditbedarfs des Landes nur eine Entlastungsfunktion im Hinblick auf Artikel 83 der Landesverfassung hat. Ob dies überhaupt noch verfassungskonform ist, ist sehr fraglich. Als Zweckzuweisung, die sich in ihren Verteilungsmodalitäten mehr und mehr dem Schlüsselzuweisungssystem nähert, mindert sie die Massen der echten Schlüsselzuweisungen. Unser Vorschlag könnte dazu beitragen, eine gerechtere Gestaltung des Finanzausgleichsystems zu erreichen. Die Investitionspauschale wird unabhängig von der Steuerkraft und Finanzkraft der Gemeinden gezahlt. Hierdurch profitieren steuerstarke Gemeinden zu Lasten der steuerschwachen. Im übrigen ist es nach unseren Erfahrungen völlig offen, ob die Investitionspauschale tatsächlich im Ergebnis der örtlichen Wirtschaft der Gemeinden zugute kommt, denen sie zufließt.

2. Hauptansatzstaffel

Wir hatten die im Gemeindefinanzierungsgesetz 1988 vorgenommene Neugestaltung der Hauptansatzstaffel, insbesondere die Beseitigung der Sprungstellen, unterstützt. Dies geschah nicht zuletzt deswegen, weil die Glättung der Hauptansatzstaffel eine von uns seit Jahren vorgetragene Forderung gewesen ist.

Wir vermögen uns nicht der jetzt vorgenommenen Bewertung anzuschließen, wonach den größeren Städten ein höherer Finanzbedarf zuerkannt werden soll. Nachdem es nach wie vor nicht gelungen ist, objektivierbare und durch Rechnungen nachvollziehbare Kriterien eines Ausgabenbedarfs der einzelnen Kommunalverwaltung zu benennen, halten wir eine weitere Veränderung der Hauptansatzstaffel sachlich nicht für vertretbar. Nicht zuletzt auch wegen zu geringer Finanzmasse sollte von einer weiteren Umsetzung der damaligen Gutachtenvorschläge abgesehen werden.

Im übrigen kann von uns nicht eingesehen werden, daß für eine einzelne Gemeinde ein Sonderansatz bei der Hauptansatzstaffel vorgesehen wird, der jetzt von 145 auf 150 v. H. festgelegt werden soll. Diese Strukturveränderung bezieht sich lediglich auf eine Gemeinde, ohne daß nachgewiesen wird, daß die Stadt Köln einen derart höheren Mehrbedarf hätte. Sollte sich aufgrund der Berechnungen des Landes tatsächlich herausgestellt haben, daß wegen besonderer Strukturprobleme einiger Ruhrgebietsstädte ein Mehrbedarf vorhanden ist, sollte diesem Mehrbedarf nicht durch Veränderung des Finanzausgleichssystems sondern durch gezielte Zuwendungen geholfen werden. Wir können nicht einsehen, daß hierfür die Finanzausgleichsstruktur für alle Gemeinden verändert wird. Dies widerspricht den Grundsätzen der Verteilungsgerechtigkeit.

3. Arbeitslosenansatz

Der auch in diesem Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes enthaltene Arbeitslosenansatz entspricht nicht dem Schlüsselzuweisungssystem. Eventuelle Mehrausgaben der Gemeinden und Kreise wegen gestiegener Arbeitslosigkeit werden bereits im sogenannten Zuschußbedarf II a abgedeckt. Der Arbeitslosenansatz kann daher zu einer entsprechenden Überdotierung einzelner Kommunalverwaltungen führen.

4. Kraftfahrzeugsteuerverbund

Die finanztechnischen Manipulationen innerhalb der gesamten Verbundmassen bestärken in uns den Eindruck, daß der Kraftfahrzeugsteuerverbund immer mehr zur Reservekasse des Landes benutzt wird. Außer einem Betrag von 84,6 Mio. DM, der zur Verstärkung der Investitionspauschale und der gemeindlichen Schlüsselmasse verwandt werden soll, wird der Kraftfahrzeugsteuerverbund wie auch im Gemeindefinanzierungsgesetz 1988 in Höhe von 491 Mio DM befrachtet. Diese vollständige Bindung der Mittel führt dazu, daß pauschale Zuweisungen an die Gemeinden und Kreise entfallen. Da die Kreise als Straßenbaulastträger insbesondere als die einzigen Träger klassifizierter Straßen verpflichtet sind, für eine angemessene Unterhaltung der Straßen zu sorgen, sind sie durch diese Kürzungen gezwungen, das erforderliche Personal und die Sachmittel jetzt auch über die Kreisumlage zu finanzieren. Umschichtungen innerhalb der Kreishaushalte sind nicht mehr möglich. Es ist volkswirtschaftlich unvernünftig und unvertretbar, den relativ guten Straßenbauzustand in Nordrhein-Westfalen allmählich durch eine verfehlte Zuweisungspraxis des Landes verkommen zu lassen. Die jetzt unmöglich gemachten Investitionen und Reparaturarbeiten werden in späteren Jahren mit einem wesentlich höheren Aufwand nachgeholt werden müssen. Zudem ist die Verkehrssicherheit auf den Straßen durch eine Verschlechterung des Straßenbauzustandes gefährdet. Wir bitten Sie daher nachdrücklich darum, den Kraftfahrzeugsteuerverbund zu entfrachten und die so freiwerdende Mittel entsprechend den früheren Kriterien auf die Gemeinden und Kreise zu verteilen.

Sollte es wegen der schwierigen Finanzsituation des Landes, insbesondere wegen der erneut notwendig werdenden hohen Nettokreditverschuldung von erheblich über 5 Milliarden DM, nicht möglich sein, der Bitte um Entfrachtung des Kraftfahrzeugsteuerverbundes aus eigener Kraft zu entsprechen, sollten hierfür zumindest teilweise die Strukturhilfen des Bundes verwandt werden. Soweit bekannt geworden ist, hat das Land Nordrhein-Westfalen aus den beabsichtigten Regelungen des "Gesetzes zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern" 36 % von 2,4 Milliarden = 864 Mio DM zu erwarten.

Nimmt das Land seine verfassungsrechtliche Verpflichtung zu einem aufgaben- und ausgabengerechten Finanzausgleich mit seinen Kommunen ernst, kann erwartet werden, daß zumindest die Hälfte dieses Betrages zum Abbau des Investitionsstaus auf der kommunalen Ebene eingesetzt wird. Der Kraftfahrzeugsteuerverbund könnte entfrachtet und, wie in der bisherigen Weise, die aus ihm fließenden Beträge an die Gemeinden und Kreise verteilt werden.

Da nach § 3 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung u. a. Investitionen der Ver- und Entsorgung sowie städtebauliche Maßnahmen gefördert werden können, bestünde auch die Möglichkeit, die Zweckzuweisungen für Stadterneuerung (385 Mio DM) zugunsten der Schlüsselzuweisungen zu reduzieren.

5. Investitionspauschale

Wie bereits oben dargestellt bitten wir darum, die Investitionspauschale abzubauen und sie zur Verstärkung der Schlüsselmasse zu verwenden. Neben einer Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit könnten auch die Schlüsselmassen für die Landschaftsverbände und Kreise auf diese Weise verstärkt werden.

6. Zu § 17 Abs. 1 Ziffer 7

Wir behalten uns ausdrücklich vor, zur anteiligen Finanzierung von Entwicklungsmaßnahmen in kreisangehörigen Gemeinden eine Stellungnahme nachzureichen bzw. in der mündlichen Anhörung hierzu vorzutragen. Bisher sind uns die Modalitäten dieser finanzausgleichsuntypischen Verteilung von Zuweisungen nicht hinreichend bekannt.

III. Zusammenfassung

Die sehr schwierige Finanzsituation des Landes wird von uns nicht verkannt. Die voraussichtlich auf erheblich über 5 Milliarden DM ansteigende Nettokreditaufnahme für 1989 wird neue Finanzierungsengpässe in den nächsten Jahren verursachen und damit weitere negative Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen haben.

Dies vermag aber nicht darüber hinwegzutäuschen, daß diese Entwicklung seit Jahren auch für das Land absehbar war und eine nachhaltige Konsolidierung des Haushaltes bisher nicht erreicht wurde. Mit Bedauern müssen wir feststellen, daß auch der jetzt vorgelegte Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1989 die unausweichlichen Ausgabenmehrbedarfe der Kommunalverwaltungen wiederum nicht hinreichend berücksichtigt.

Wir erwarten vom Land, daß bei dieser schwierigen Finanzsituation vor allem auch mit Blick auf die nächsten Jahre alle ausgabenträchtigen Landesgesetze kritisch überprüft werden und festgestellt wird, ob die Aufgaben von Land und Kommunen noch solide finanziert werden können. Politische Versäumnisse dürfen nicht dazu führen, daß die Kommunalhaushalte in denselben kritischen Zustand geraten wie der Landeshaushalt.

Hochachtungsvoll


(Leidinger)