

A

# Städtetag Nordrhein-Westfalen

---

An die  
Damen und Herren  
Mitglieder des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Haus des Landtags  
  
4000 Düsseldorf 1

Köln-Marienburg, 28.09.1988/Jo  
Lindenallee 13-17  
Postanschrift: 5 Köln 51, Postfach 51 06 20

Aktenzeichen: 9/31-04  
Umdruck-Nr.: SB 4256

Ruf (02 21) 37 71 0 Durchwahl 37 71 - 2 39  
Fernschreiber 8 882617  
Sparkasse der Stadt Köln 30202 154  
BLZ 370 50 198

Öffentliche Anhörung der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf  
des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1989  
LT-Drs. 10/3502  
hier: Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,  
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

in der Anhörung durch den Landtagsausschuß für Kommunalpolitik am  
5. Oktober 1988 wird der Städtetag Nordrhein-Westfalen zu dem  
o. g. Gesetzentwurf den in der beiliegenden Stellungnahme darge-  
stellten Standpunkt vertreten.

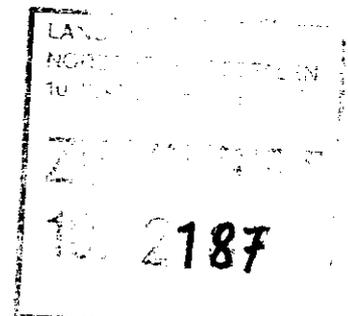
Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Vorstellungen und Wün-  
sche zum Gemeindefinanzierungsgesetz 1989 unterstützen könnten.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag



Dr. Münstermann

Anlage  
B 4244



# Städtetag Nordrhein-Westfalen

Köln-Marienburg, 23.09.1988/Jo  
Lindenallee 13-17  
Postanschrift: 5 Köln 51, Postfach 51 06 20

Aktenzeichen: 9/31-04  
Umdruck-Nr.: B 4244

Ruf (02 21) 37 71 1 Durchwahl 37 71 - 2 39  
Fernschreiber 8 882617  
Sparkasse der Stadt Köln 30202 154  
BLZ 370 50 198

**MMZ10 / 2187**

Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen

zum Entwurf des

Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes  
Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeinde-  
verbände im Haushaltsjahr 1989

Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1989

(LT-Drs. 10/3502)

September 1988

"Dunkle Wolken am Horizont" - so lautet das bittere Resümee des vom Innenminister im Frühjahr d. J. herausgegebenen Berichtes "Kommunal Finanzen NRW 1987/88". Diese ebenso realistische wie desillusionierende Beschreibung der finanziellen Lage und Perspektive der nordrhein-westfälischen Städte, Gemeinden und Kreise können wir nur unterstreichen. Ergänzend ist lediglich hinzuzufügen, daß vor allem die großen und größeren Städte an die Grenzen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit gestoßen sind. Das Land Nordrhein-Westfalen darf aber nicht vollends ein Land der defizitären Städte zu werden.

Die Ursachen für die besonders kritische Entwicklung der städtischen Finanzen liegen zum einen in den ungelösten Strukturproblemen unserer traditionellen städtischen Industriestandorte und in den anhaltenden Stadt-Umland-Wanderungen. Während die "Besserverdienenden" aus ihren alten städtischen Wohnquartieren in die Umlandgemeinden übersiedeln und gleichsam im Schleppe dorthin Steueranteile und Finanzausweisungen transferieren, konzentrieren sich in den Kernstädten die gesellschaftlichen Problemgruppen und lassen dort bei Einnahmeverlusten insbesondere die Sozialerträge explodieren. Der zweite Ursachenkomplex der primär städtischen Finanzmisere erwächst aus fatalen Fehlentwicklungen des Gemeindesteuersystems und aus verpaßten Reformchancen im kommunalen Finanzausgleich. Vor allem die großen und größeren Städte unseres Landes tragen immer noch schwer an den Dauerschäden durch die Abschaffung der Lohnsummensteuer. Auch die Finanzausgleichsreformen des letzten Jahres haben schließlich vielen Großstädten nicht die erhofften und sachlich begründeten Finanzhilfen gebracht.

Die vom Innenminister diagnostizierten "dunklen Wolken am Horizont" haben nicht nur eine Ursache. Sie können beileibe nicht allein der Steuerpolitik des Bundes angelastet werden. Auch das Land Nordrhein-Westfalen hat mit seinem kommunalen Finanzausgleich zu dieser bedrückenden Entwicklung nicht unerheblich beigetragen.

Zum Schaden aller Städte, Gemeinden und Kreise hat das Land in den letzten Jahren eine stark restriktive Finanzausgleichspolitik betrieben. Wie die meisten anderen Bundesländer hat auch Nordrhein-Westfalen den kommunalen Finanzausgleich als Reservekasse zur Sanierung seines eigenen Etats entdeckt und die Zuweisungspolitik an die Kommunen unverhältnismäßig den Konsolidierungszielen des eigenen Haushaltes unterworfen. Bei dieser Kürzungspolitik nahm Nordrhein-Westfalen - wenn auch von einem hohen Leistungsniveau - eine Spitzenposition ein. Die Absenkung der Verbundquoten beim allgemeinen Steuerverbund von 28,5 v. H. (1981) auf 23,0 v. H. (1986) und beim Kraftfahrzeugsteuersonderverband von 30 v. H. auf 25,0 v. H. im Jahr 1982 sind nur die Hauptsünden der staatlichen Haushaltssanierer; durch zahlreiche Aufgabenbefrachtungen und durch die Streichung der unmittelbaren Grunderwerbsteuerbeteiligung wurden den nordrhein-westfälischen Städten, Gemeinden und Kreisen weitere Konsolidierungslasten in Milliardenhöhe auferlegt.

Zum Schaden speziell der großen und größeren Städte haben sich zudem bei der Verteilung der knapper werdenden Finanzausgleichsmittel Fehlentwicklungen ergeben, die mit den realen Bedarfsverhältnissen und der Notwendigkeit, knappe Mittel auch zielgenau zu verteilen, nicht zu vereinbaren sind. Die geltenden Verteilungssysteme unseres Finanzausgleichs begünstigen sowohl bei der Bemessung des Finanzbedarfs als auch bei der Bestimmung der lokalen Steuerkraft die kleineren Gemeinden und benachteiligen dementsprechend die größeren Städte.

## II.

Gerade dieser interkommunale Aspekt ist zuletzt auch in der Begründung zum Regierungsentwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1989 von der Landesregierung aufgegriffen worden. Anhand wichtiger haushaltswirtschaftlicher Daten der letzten Jahre werden dort "zunehmende Disparitäten in der Einnahme- und Ausgabeentwicklung der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden" aufgezeigt (s. LT-Drs. 10/3502, S. 27).

Während die kreisfreien Städte beispielsweise bei den Steuereinnahmen deutlich niedrigere Zuwachsraten als die kreisangehörigen Gemeinden verbuchen konnten, nehmen ihre aktuellen Wachstumsraten bei den sozialen Leistungen gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen eine klare Spitzenstellung ein. Der ernste Befund der staatlichen Finanzanalytiker - "kommunale Steuereinnahmen können Zusatzbelastungen im sozialen Bereich nicht mehr ausgleichen" - betrifft also in erster Linie die großen und größeren Städte. Konsequenterweise müßten Maßnahmen zur Lösung oder auch nur zur Linderung dieser existenziellen Haushaltsprobleme primär eben bei diesen größeren Städten ansetzen.

Das Werben der Städte um einen zumindest fairen Finanzausgleich hat auch folgende gute Gründe. Die dramatische Entwicklung der städtischen Sozialausgaben und die ungelöste Finanzierungsproblematik bei den zentralörtlichen Aufgaben, die den Städten landespolitisch verschrieben wurden, hat zu abstrusen Finanzverhältnissen geführt.

Die amtliche Statistik des Landes zeigt nämlich folgendes:

Es ist durchaus zutreffend, daß die kreisfreien Städte trotz unterdurchschnittlicher Entwicklung bei den Steuereinnahmen immer noch einen nicht unbeträchtlichen Vorsprung vor dem kreisangehörigen Raum haben. Unter Berücksichtigung der Schlüsselzuweisungen aus dem Finanzausgleich schmilzt dieser originäre Vorsprung bereits erheblich zusammen. Zieht man weiterhin die für Städte unabweichlichen Soziallasten und schließlich auch die landespolitisch gewünschten zentralörtlichen Leistungen im Kulturbereich in Betracht, kehren sich die Finanzverhältnisse in paradoxer Weise um:

Die Städte stehen mit Ihrer Finanzkraft bedeutend schlechter da als die Kreise und ihre Gemeinden.

Dieser Befund ist in der als Anlage beigefügten Übersicht - Finanzverteilung paradox" - für die einzelnen kreisfreien Städte einerseits und die jeweiligen Kreise und ihre Gemeinden andererseits empirisch untermauert worden. Für diese Kurzanalyse wurden amtliche Zahlen des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik verwandt. Hinsichtlich der Steuerkraft und Zuweisungen haben wir auf das Datengerüst des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988 zurückgegriffen. Die Belastungen der Städte, Gemeinden und Kreise für den Bereich der sozialen Sicherung und für kulturelle Aufgaben haben wir den amtlichen Rechnungsergebnissen der Gemeinden entnommen. Eine "Bereinigung" der jeweiligen Finanzkraft aus Schlüsselzuweisungen und Steuerkraft durch Abzug der Zuschußbedarfe für soziale Sicherung und kulturelle Aufgaben kommt zu dem fatalen Ergebnis, daß sich - nicht zuletzt durch eine verfehlte Verteilungspolitik im kommunalen Finanzausgleich - die Finanzverhältnisse zwischen den großen und größeren Städten und der kleineren Gemeinden und Kreise völlig paradox entwickelt haben.

Im Durchschnitt aller Städte, Gemeinden und Kreise gilt folgendes Ergebnis: Die originäre Steuerkraft pro Kopf beträgt zur Zeit

in den kreisfreien Städten	1.119 DM
----------------------------	----------

in den Kreisen und ihren Gemeinden	890 DM.
------------------------------------	---------

Nach Finanzausgleich und unter Berücksichtigung der Soziallasten sowie der zentralörtlichen Aufgaben allein im Kulturbereich verbleiben für die übrigen Aufgaben je Einwohner

den kreisfreien Städten	921 DM
-------------------------	--------

den Kreisen und ihren Gemeinden	1.044 DM.
---------------------------------	-----------

Dies bedeutet, daß die kreisfreien Städte sich insgesamt um rd. 1 Mrd. DM schlechter stehen als der kreisangehörige Raum. Um dem

verfassungsrechtlichen Gebot nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse Rechnung zu tragen, müßten also erhebliche Finanzausgleichsmittel zugunsten der Städte umverteilt werden. Die bisherige völlig unbegründbare Fehlverteilung der Finanzen führt die Städte immer tiefer ins Defizit. Für Nordrhein-Westfalen als Land der Städte kann dies landespolitisch und auch kommunalpolitisch nicht gewollt sein.

Um Mißverständnissen vorzubeugen:

Zentralität ist nicht ausschließlich auf den kreisfreien Raum beschränkt. Selbstverständlich trifft diese Defizit-Problematik besonders auch auf die strukturschwachen zentralen Orte des kreisangehörigen Raums zu. Sie nehmen ebenfalls für ihr Umland mittel- und sogar oberzentrale Funktionen wahr, ohne hierfür finanziell einen adäquaten Ausgleich zu bekommen.

Hier sind Lösungen zu suchen, die allen zentralen Orten helfen. Eine alleinige Orientierung der finanziellen Verteilung an der Einwohnerzahl wird den Finanzproblemen dieser Städte nicht gerecht.

Die paradoxe Fehlverteilung der Finanzen zwischen den Städten, Gemeinden und Kreisen fordert dringend Finanzausgleichsreformen. Die Revision von Finanzausgleichsprivilegien kleinerer Gemeinden sowie eine bedarfsgerechte Berücksichtigung der explodierenden Soziallasten in den Städten und - um ein weiteres Beispiel zu nennen - der ungedeckten Lasten der Zentralen Orte müssen zwangsläufig zu Umschichtungen bei den Zuweisungen zugunsten der großen und größeren Städte unseres Landes führen. Dies ist keine "peinliche" Begleiterscheinung einer Finanzausgleichsreform, sondern die sachliche notwendige Konsequenz gründlicher Untersuchungen von Bedarf und Finanzkraft unserer Städte und Gemeinden. Ohne diese Konsequenz wäre eine Finanzausgleichsreform verfehlt.

Dies schließt nicht aus, daß die Reform des Finanzausgleichs mit den notwendigen Umverteilungen der Finanzmittel in mehreren Teilschritten durchgeführt wird.

Es ist eine alte finanzpolitische Binsenweisheit, daß Finanzausgleichsreformen politisch um so leichter umzusetzen sind, je mehr Finanzausgleichsmasse zusätzlich zur Verfügung steht. Insofern kommt der Frage nach der Dotierung des kommenden Finanzausgleichs nach wie vor eine zentrale Rolle zu. Die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Stagnation der Schlüsselmasse scheint uns nicht unabwendbar. Nach unserer Ansicht sind sehr wohl für Schlüsselzuweisungen im Jahre 1989 zusätzliche Finanzmittel zu aktivieren, die die notwendigen Umverteilungsmaßnahmen auch für die Reformverlierer erträglicher gestalten können.

Das Land selbst rechnet in dem steuerreformfreien Normaljahr 1989 mit einem Zuwachs der sogenannten Gemeinschaftssteuer von 4,6 v. H. Mit einer Nullrunde im kommunalen Finanzausgleich würde das Land seine Städte, Gemeinden und Kreise von dieser positiven Entwicklung vollständig abkoppeln. Dies kann nicht im Interesse einer effektiven Kommunalpolitik des Landes liegen.

Zusätzliche Finanzmittel können zunächst geschaffen werden durch eine Anhebung der Verbundquote bzw. durch Rücknahme von Befrachtungen der Steuerverbünde. Dies wäre keinesfalls systemfremd, sondern lediglich eine nachträgliche Revision früherer systemfremder Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich, die sich auch jetzt noch negativ auf die Steuerverbünde auswirken.

Finanzielle Handlungsspielräume können zudem durch die Aussetzung der Rückzahlung der für 1987 im Gemeindefinanzierungsgesetz 1987 kreditierten Mittel in Höhe von 138 Mio. DM gewonnen werden. Eine derartige Aussetzung der Rückzahlung wäre vertretbar, weil der Steuerverbund im Gemeindefinanzierungsgesetz 1989 bereits durch andere hohe Rückzahlungen aus dem Steuerverbund 1987 in Höhe von rd. 216 Mio. DM vorbelastet ist.

In diesem Zusammenhang muß auch das weitere Schicksal des kommunalen Kraftfahrzeugsteuerverbundes angesprochen werden. Traditionell partizipieren die nordrhein-westfälischen Städte, Gemeinden und Kreise zuletzt mit einer reduzierten Quote von 25,0 v. H. an dieser Landessteuer. Erstmals im Gemeindefinanzierungsgesetz 1988 wurde zur Entlastung der Landesfinanzen das Gros dieser den Kommunen zustehenden Mittel mit Zweckzuweisungen befrachtet, die ursprünglich aus dem Etat des Verkehrsministers zu finanzieren waren. Lediglich ein Teilbetrag des kommunalen Kraftfahrzeugsteuerverbundes wurde noch zur Verstärkung der Schlüsselmasse für Gemeinden und zur Aufstockung der Investitionspauschale verwandt. Dieser schwere Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich soll nun auch im Gemeindefinanzierungsgesetz 1989 fortgeschrieben werden. Bis auf rd. 84 Mio. DM soll der Kraftfahrzeugsteuerbund wieder einmal dem Rotstift des Landes zum Opfer fallen.

Für die Städte, Gemeinden und Kreise wäre damit der altbewährte Kraftfahrzeugsteuerbund faktisch gestrichen. Für die Städte an Rhein und Ruhr bedeutete dies Einnahmelücken in teilweise zweistelliger Millionenhöhe. Auf die Straßenbaulastpauschale, wie sie bis einschl. 1987 den Städten aus Kraftfahrzeugsteuerermitteln gewährt worden war, sind die Städte aber gerade in Anbetracht ihrer hohen Nachholbedarfe bei Reparatur und Ausbau ihrer Verkehrswege dringend angewiesen. Städtische Finanzreserven, die diese Gelder ersetzen könnten, sind nirgendwo auszumachen. Es bedarf keiner großen Phantasie sich auszumalen, welche fatalen Folgen die Abstinenz im Ausbau und in der Unterhaltung kommunaler Verkehrsnetze für die Städte selbst und auch für die Beschäftigten der Bauwirtschaft haben wird.

#### IV.

Hinsichtlich der Verteilung der Finanzausgleichsmittel bitten die Städte dringend darum, die weitere Umsetzung des bekannten Reformgutachtens in Angriff zu nehmen. Die vom Innenminister berufenen Finanzausgleichsexperten aus Städten, Gemeinden und Kreisen haben mit einmütigem Votum die Notwendigkeit und auch Wege einer vernünftigen Form unseres Finanzausgleichs aufgezeigt.

Den Städten geht es besonders um

- die gesetzliche Anerkennung ihrer von den Experten festgestellten und auch von der Landesregierung hervorgehobenen höheren Finanzbedarfe.

Die Hauptansatzstaffel zur Bemessung der örtlichen Bedarfe muß stärker nach dem Vorschlag der Finanzausgleichsexperten gespreizt werden. Der Gutachtervorschlag hatte bereits Kompromißcharakter. Die von der Landesregierung im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Korrektur der Hauptansatzstaffel zielt zwar in die richtige Richtung, kann indes nur als Teilschritt einer notwendigen Reform interpretiert werden.

- die Erfassung der Steuerkraft großer und kleinerer Städte und Gemeinden nach einheitlichen Maßstäben,

Mittelfristig muß auch Nordrhein-Westfalen zu seiner ursprünglichen Praxis zurückkehren, wie alle übrigen Flächenländer die Steuerkraft im Finanzausgleich mit einheitlichen fiktiven Hebesätzen zu erfassen.

- den ersatzlosen Wegfall des Verteilungsmaßstabes "Fläche" bei der Investitionspauschale.

Die Investitionspauschale ist ausschließlich unter den Gesichtspunkten der Einwohnerzahl und der örtlichen Arbeitsmarkt-bzw. Soziallastenproblematik zu verteilen. Die Verteilung nach der Fläche ist finanzausgleichspolitisch falsch.

Die geltenden Verteilungsverfahren im Finanzausgleich werden den wachsenden sozialen und ökonomischen Belastungen der Städte nicht gerecht. Nur mit einem reformierten Finanzausgleich nach den Vorstellungen der Expertenkommission werden - einmal abgesehen von der aktuellen steuerpolitischen Problematik - die Städte ihre Aufgaben für ihre Bürger und für die örtliche Wirtschaft erfüllen können.

- Was bleibt den Städten von ihrer originären Finanzkraft -

V o r h e r	
1. Düsseldorf	1.850,97
2. Leverkusen	1.655,29
3. Köln	1.376,48
4. Remscheid	1.304,31
5. Mülheim d. d. R.	1.238,87
6. Krs. Mettmann	1.193,21
7. Krefeld	1.191,76
8. Essen	1.146,66
9. Münster	1.145,36
10. Wuppertal	1.117,72
11. Bielefeld	1.113,28
12. Hagen	1.071,67
13. Krs. Märkischer	1.067,05
14. Krs. Neuss	1.060,69
15. Bonn	1.036,39
16. Krs. Erft	1.032,00
17. Solingen	1.028,19
18. Krs. Rhein.-Berg.	1.002,67
19. Krs. Siegen	996,99
20. Krs. Ennepe-Ruhr	994,30
21. Krs. Rhein-Sieg	972,03
22. Krs. Gütersloh	967,53
23. Aachen	951,69
24. Krs. Oberbergischer	949,36
25. Mönchengladbach	932,69
26. Krs. Herford	929,89
27. Krs. Recklinghausen	910,70
28. Dortmund	908,57
29. Krs. Viersen	908,42
30. Bochum	905,09
31. Duisburg	889,39
32. Krs. Hochsauerland	878,64
33. Krs. Düren	876,67
34. Krs. Olpe	872,94
35. Krs. Lippe	848,60
36. Krs. Wesel	844,51
37. Krs. Unna	821,30
38. Krs. Minden-Lübbecke	807,55
39. Krs. Warendorf	797,70
40. Gelsenkirchen	784,09
41. Krs. Borken	783,34
42. Krs. Euskirchen	753,54
43. Hamm	751,79
44. Krs. Kleve	740,31
45. Krs. Soest	739,34
46. Oberhausen	737,08
47. Herne	729,54
48. Krs. Paderborn	714,70
49. Krs. Aachen	712,33
50. Bottrop	705,09
51. Krs. Steinfurt	692,61
52. Krs. Heinsberg	690,98
53. Krs. Höxter	666,46
54. Krs. Coesfeld	664,76

N a c h h e r	
1. Leverkusen	1.208,80
2. Düsseldorf	1.153,18
3. Krs. Heinsberg	1.138,90
4. Krs. Höxter	1.102,58
5. Krs. Hochsauerland	1.096,13
6. Krs. Rhein-Sieg	1.095,02
7. Krs. Oberbergischer	1.083,72
8. Krs. Borken	1.083,52
9. Krs. Euskirchen	1.079,14
10. Krs. Coesfeld	1.077,64
11. Krs. Olpe	1.071,26
12. Krs. Rhein.-Berg.	1.070,25
13. Krs. Steinfurt	1.068,59
14. Krs. Gütersloh	1.065,76
15. Krs. Siegen	1.064,23
16. Krs. Erft	1.062,30
17. Krs. Kleve	1.054,58
18. Krs. Paderborn	1.053,57
19. Krs. Herford	1.053,01
20. Krs. Soest	1.052,42
21. Krs. Minden-Lübbecke	1.049,01
22. Krs. Lippe	1.040,39
23. Krs. Aachen	1.037,36
24. Krs. Warendorf	1.035,52
25. Krs. Märkischer	1.027,96
26. Krs. Neuss	1.019,38
27. Krs. Mettmann	1.018,42
28. Krs. Unna	1.016,97
29. Hamm	1.016,26
30. Krs. Wesel	1.011,64
31. Krs. Viersen	1.008,84
32. Duisburg	993,49
33. Krs. Recklinghausen	990,48
34. Krs. Düren	987,92
35. Bottrop	977,86
36. Krs. Ennepe-Ruhr	976,74
37. Dortmund	948,29
38. Remscheid	934,93
39. Solingen	933,58
40. Oberhausen	933,45
41. Münster	922,11
42. Bochum	918,67
43. Gelsenkirchen	904,29
44. Bielefeld	894,26
45. Essen	889,32
46. Wuppertal	886,96
47. Herne	880,85
48. Mülheim a. d. R.	870,70
49. Köln	867,24
50. Hagen	822,55
51. Aachen	814,28
52. Krefeld	799,83
53. Mönchengladbach	792,01
54. Bonn	783,09

Quelle: LDS und eigene Berechnungen

Berechnungsweg: Standardisierte Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen (Gemeinden und Kreise) ./.. Zuschußbedarf für soziale Sicherung (Epl. 4) ./.. Zuschußbedarf für kulturelle Aufgaben (Epl. 3). Zahlen für Bonn wegen besonderer Zuweisungen insbesondere des Bundes nicht vergleichbar.