

DER GESCHÄFTSFÜHRER

Nordrhein- Westfälischer
Städte- und Gemeindebund

An die
Mitglieder des Landtages
von Nordrhein-Westfalen

4000 Düsseldorf-Golzheim, den 29.09.1988
Kaiserswerther Straße 199/201
Postfach 6012, 4000 Düsseldorf 1
Telefon 0211/ 4 58 71, Durchwahl 45 87 220
Teletex 2114437 NWSÜGB
Telefax 0211-4587211
Btx * 920 677 #

Aktenzeichen: VI-902-17/0-hsch

Betr.: Stellungnahme des Präsidiums 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 1989 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1989) - Drs. 10/3502 -

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

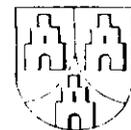


anliegende Stellungnahme zu o.a. Gesetzentwurf übersenden wir mit der Bitte, die vorgetragenen Bedenken und Anregungen bei der weiteren Beratung zu berücksichtigen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Dr. Mombaur

MMZ10 / 2188



Nordrhein- Westfälischer
Städte- und Gemeindebund

4000 Düsseldorf-Golzheim, den 29.09.1988
Kaiserswerther Straße 199/201
Postfach 6012, 4000 Düsseldorf 1
Telefon 0211/ 4 58 71, Durchwahl 45 87 220
Teletex 2114437 NWStGB
Telefax 0211-4587211
Btx * 920 677 #

Aktenzeichen: VI-902-17/0-hsch

Stellungnahme
des Präsidiums des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes

zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Regelung der Zuweisungen des
Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haus-
haltsjahr 1989 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1989) - Drs. 10/3502 -

Oktober 1988

I.

Eckdaten der Gemeindefinanzierung 1989

1. Nullrunde für Kommunen nicht hinnehmbar

Die dem Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1989 zugrunde liegenden Eckdaten stellen eine Nullrunde für die Gemeinden und Gemeindeverbände dar. Eine solche Nullrunde wird aber der angespannten Finanzlage der Kommunen in Nordrhein-Westfalen nicht gerecht. Die Finanzsituation der nordrhein-westfälischen Kommunen ist zutreffend im Bericht des Innenministers über die Kommunalfinanzen 1987/88 beschrieben. In diesem Bericht wird unterstrichen, daß sich die Haushaltssituation der Kommunen auch im Jahre 1988 verschlechtern wird, da sich die Schere zwischen der unabdingbar notwendigen Ausgabenbelastung und der vorhandenen Einnahmeausstattung weiter öffnen wird. Trotz der für die Entwicklung der Kommunalfinanzen 1988 bis 1990 gestellten Prognose "Dunkle Wolken am Horizont" werden für den Finanzausgleich des Landes nicht die notwendigen Konsequenzen gezogen.

An dieser Stelle muß betont werden, daß den Kommunen im Jahre 1988 unter Berücksichtigung aller seit 1982 erfolgten Kürzungsmaßnahmen, einschließlich der vollständigen Befrachtung des Kraftfahrzeugsteuerverbundes, ein Minus bei den Finanzausweisungen des Landes in Höhe von rd. 3,3 Mrd. DM entsteht. Dieses Konsolidierungsoffer soll im Jahre 1989 fortgeschrieben werden. Dies würde bedeuten, daß die Finanzausweisungen an die Städte und Gemeinden im Jahre 1989 in etwa den Stand des Jahres 1981 erreichen. Während in diesem Zeitraum die Steuereinnahmen des Landes um mehr als 30 % gestiegen sind, verharren die Zuweisungen auf dem Niveau zu Anfang der 80er Jahre. Wenn im gleichen Zeitraum die Neuverschuldung des Landes von mehr als 10 Mrd. DM jährlich auf nunmehr gut 5 Mrd. zurückgeführt werden konnte, ist dies überwiegend auf Kosten der Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände erfolgt.

Trotz der angespannten Lage des Landeshaushaltes erwarten wir deshalb eine Umkehr dieser Entwicklung. Die in den vergangenen Jahren vorgenommenen Kürzungen bei den Zuweisungen an die Kommunen sind schrittweise zurückzunehmen. In einem ersten Schritt sind den Gemeinden wieder pauschalierte Zuweisungen aus dem Kraftfahrzeugsteuerverbund zu gewähren. Zu diesem Zweck ist die fast vollständige Befrachtung des Kraftfahrzeugsteuerverbundes rückgängig zu machen. Diese Forderung ist um so berechtigter, wenn im Zuge der

Erhöhung der Verbrauchsteuern dem Land höhere Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer durch die höhere Besteuerung von Diesel-Pkw erwachsen.

2. Allgemeine Zuweisungen unter Vorjahresstand

Der allgemeine Steuerverbund steigt zwar um 28,5 Mio DM. Praktisch liegen die Schlüsselzuweisungen jedoch um 150,5 Mio DM unter dem Niveau des Jahres 1988. Denn mit Beginn des Jahres 1989 entfällt die einmalige Sonderhilfe für zahlreiche Städte und Gemeinden im Zusammenhang mit dem Wegfall der Aufstockung II. Damit stehen für Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden rd. 150 Mio DM weniger als im Jahre 1989 zur Verfügung.

II.

Struktur des Gemeindefinanzierungsgesetz

1. Beibehaltung der Struktur des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988

Bei nahezu in der Höhe unveränderten allgemeinen Schlüsselzuweisungen ist nach unserer Auffassung eine Beibehaltung der Struktur des Gemeindefinanzierungsgesetzes aus 1988 zwingend. Mit der für 1988 gefundenen Struktur der Gemeindefinanzierung ist ein Kompromiß zwischen den unterschiedlichen Interessen der kreisfreien Städte auf der einen Seite sowie der kreisangehörigen Städte und Gemeinden auf der anderen Seite gefunden worden. Außerdem erinnern wir an die allgemeine Übereinkunft, daß bei nahezu unveränderter Schlüsselmasse von strukturellen Veränderungen im Finanzausgleich abzu- sehen ist.

Unter diesen Gesichtspunkten lehnt der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund die mit dem Regierungsentwurf verfolgte Absicht, über eine Veränderung des Hauptansatzes eine Umverteilung von allgemeinen Schlüsselzuweisungen in Höhe von rd. 85 Mio DM zugunsten der kreisfreien Städte vorzunehmen, ab. Wir sind der Auffassung, daß der eingeschlagene Weg weder geeignet ist, dem Finanzbedarf großer Städte - insbesondere durch Soziallasten - gerecht zu werden, noch einen Schritt weiterführt bei dem Bemühen, besondere Belastungen größerer Städte für das Umland besser zu berücksichtigen. Der Vorschlag der Landesregierung ist aber auch verteilungspolitisch ungerecht, weil er nicht nur die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, sondern auch die strukturschwachen kreisfreien Städte benachteiligt. So erhält nach der Pressemitteilung der Landesregierung vom 23.08.1988 allein die Stadt Köln mit + 21 Mio DM rd. 1/4 des Umschichtungsbetrages.

Duisburg erhält noch ein Plus von 9,6 Mio DM. Von den strukturschwachen Städten Gelsenkirchen oder Oberhausen ist aber überhaupt keine Rede mehr. Die Stadt Bottrop und die Städte im Kreis Recklinghausen verlieren insgesamt rd. 4,5 Mio DM. An diesen wenigen Beispielen wird deutlich, daß die neue Gewichtung des Hauptansatzes in erster Linie der Stadt Köln und nur begrenzt den strukturschwachen Städten des Ruhrgebiets zugute kommt.

Wie gravierend die Umverteilung ist, wird auch daran deutlich, daß die kreisfreien Städte im Jahre 1989 aus der Veränderung der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen 86,06 DM/Einw. gewinnen, während der Zuwachs bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden unter Ausklammerung der vorgesehenen Ausgleichszahlungen lediglich 47,62 DM/Einw. beträgt.

Die vorgesehenen einmaligen Ausgleichszahlungen in Höhe von knapp 86 Mio DM sind kein dauerhafter Ausgleich für die von der Veränderung des Hauptansatzes negativ betroffenen Städte und Gemeinden. Denn dieser Ausgleich ist voraussichtlich auf höchstens 2 Jahre begrenzt, während die Besserstellung der kreisfreien Städte sich Jahr für Jahr fortschreibt. Wir fordern daher, von der Veränderung des Hauptansatzes zugunsten der Großstädte Abstand zu nehmen. In diesem Falle würden die Mehreinnahmen aus höherer Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen mit jeweils rd. 540 Mio DM etwa gleichmäßig auf den kreisfreien und den kreisangehörigen Bereich entfallen. Dies ergäbe für den kreisfreien Bereich immerhin noch eine beträchtlich höhere Steigerung pro Einwohner, weil die Einwohnerzahl des kreisangehörigen Bereichs rd. 2,2 Mio DM höher sind.

2. Ablehnung der neuen Hauptansatzstaffel

Gegen die neue Hauptansatzstaffel bestehen in vieler Hinsicht Bedenken. Die wichtigsten Ablehnungsgründe sind in folgenden Punkten zu sehen:

a) Veraltetes Zahlenmaterial

Der im Entwurf des GFG 1989 vorgesehenen Hauptansatzstaffel liegen die Auswertungen der Rechnungsergebnisse der Haushalte aus 1983 zugrunde. Diese Zahlen sind jedoch längst überholt. Für die Gestaltung des Finanzausgleichs in 1989 und nachfolgende Jahre sind deshalb zeitnähere Untersuchungen erforderlich.

b) Ermittlung des Zuschußbedarfs

Das Berechnungsschema zur Ermittlung des Zuschußbedarfs orientiert sich im wesentlichen an der Höhe der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzzuweisungen. Dieses Verfahren bedeutet letztlich, daß die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit ihren im Durchschnitt niedrigeren Steuereinnahmen pro Kopf der Bevölkerung auch einen geringeren Zuschußbedarf nachweisen. Außerdem fehlt in dem bisherigen Rechenwerk eine Auseinandersetzung mit der Frage, inwieweit auch Gebühren in die Berechnung des Zuschußbedarfs einbezogen werden müssen. Nach der Gemeindeordnung haben die Gebühren als spezielle Deckungsmittel Vorrang vor der Erhebung von Steuern. Die bereits in früheren Jahren vom Städte- und Gemeindebund geäußerte Vermutung, daß zahlreiche Städte ihre Gebührenhaushalte - namentlich im Bereich der Abwasserbeseitigung - über allgemeine Deckungsmittel subventionieren, ist inzwischen durch eine landesweite Erhebung des Innenministers bestätigt worden. Unter Ziff. 4.2.11 eines Erlaßentwurfes des Innenministers zur Organisation der Abwasserbeseitigung in den Kommunen vom 01.09.1988 heißt es nämlich, daß Investitionen im Abwasserbereich in einem ganz erheblichen Umfang aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert worden sind. Dies hat jedenfalls eine landesweite Erhebung über die Verwendung der kalkulatorischen Abschreibungen für Zwecke der Abwasserbeseitigung in den Jahren 1980 bis 1986 nach der Jahresrechnungsstatistik ergeben. Es wird schließlich festgestellt, daß in den Jahren 1980 bis 1986 die Entwässerungshaushalte durch kommunale Eigenanteile von insgesamt 5,2 Mrd. DM subventioniert worden sind.

Nach den vorliegenden Erkenntnissen haben die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ihre Gebührenmöglichkeiten in der Vergangenheit stärker als kreisfreie Städte ausgeschöpft. Bei der Ermittlung des Zuschußbedarfs für den Hauptansatz werden aber diejenigen Gemeinden benachteiligt, die sich in ihrer Finanzpolitik an kostendeckenden Gebühren orientiert und damit auf den Einsatz von Steuermitteln zum Ausgleich der Gebührenhaushalte verzichtet haben. Vor Veränderungen beim Hauptansatz muß deshalb zunächst untersucht werden, ob die tatsächlichen Steuereinnahmen zur Ermittlung des Bedarfs in voller Höhe berücksichtigt werden dürfen. Gleichzeitig ist zu prüfen, ob die Gebühreneinnahmen bei der Bedarfsermittlung unberücksichtigt bleiben können. Solange diese Fragen nicht geklärt sind, besteht keine Berechtigung für Umverteilungsaktionen im Rahmen des Finanzausgleichs.

c) Analyse des Zuschußbedarfs

Die Veränderungen beim Hauptansatz beruhen auf dem im Sachverständigen-gutachten untersuchten statistisch-mathematischen Verfahren. Die Sach-verständigenkommission kommt selbst zu dem Ergebnis, daß die Ergebnisse der sog. Regressionsanalyse nur mit Einschränkungen interpretiert wer- den können. Die Arbeitsgruppe betont, daß aus diesen Ergebnissen ledig- lich Entscheidungshilfen gefunden werden können. Keinesfalls dürfe da- von ausgegangen werden, daß bei den Erkenntnissen aus den Regressions- ergebnissen auf eine sachgerechte Bewertung durch den Gesetzgeber ver- zichtet werden könne. Diese Einschätzung kann nur unterstützt werden, weil die gewählte mathematische Formel mangels eines besseren Verfah- rens zum Vehikel eines angestrebten Verteilungsergebnisses gemacht wor- den ist.

So weist der Zuschußbedarf II a in der Größenklasse der Städte zwischen 500.000 - 750.000 Einw. im Jahre 1983 eklatante Unterschiede auf. Wie der Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der F.D.P.-Frak- tion zur Bestandsaufnahme und strukturellen Neukonzeption des kommuna- len Finanzausgleichs vom 22.03.1988 (Drs. 10/3048) zu entnehmen ist, be- trägt der Unterschied beim Zuschußbedarf zwischen der Stadt Dortmund mit 1.097,35 DM/E und der Stadt Duisburg mit 1.496,18 DM/E fast 400,-- DM. Diese Abweichung läßt sich nicht durch eine Durchschnittsbildung egalisieren. Hier wäre für die Gewichtung des Hauptansatzes allenfalls der Wert von Dortmund als Spitzensatz akzeptabel. Deshalb stellt der im GFG 1988 zugrunde gelegte Vervielfältiger für die Wurzelfunktion in Hö- he von 0,4 bereits ein Entgegenkommen an die großen Städte dar. Für einen Vervielfältiger von 0,45 - wie er im Entwurf des GFG 1989 vorge- sehen ist - fehlt jede sachliche Begründung.

3. Berücksichtigung bestimmter Ausgabebedarfe

a) Zentralörtliche Funktionen

Der Regierungsentwurf läßt eine eingehende Begründung für die vorge- schlagene Veränderung des Hauptansatzes vermissen. Sofern mit der Verän- derung des Hauptansatzes besondere zentralörtliche Funktionen gedeckt werden sollen, ist der gewählte Weg völlig ungeeignet. Denn bei dem gewählten Verfahren bestimmt sich die Veredelung der Einwohner allein anhand der Einwohnerzahl einer Stadt oder Gemeinde. Bei dem von der Landesregierung vorgeschlagenen Weg gewinnen alle Städte mit mehr als

170.000 Einwohnern, während Städte und Gemeinden mit niedrigerer Einwohnerzahl Verluste haben. Untersuchungen über die Bestimmung des Finanzbedarfs der Städte anhand des zentralörtlichen Gliederungsprinzips führen aber zu dem Ergebnis, daß zahlreiche kreisangehörige Städte (z.B. Düren, Velbert, Rheine, Minden, Detmold, Paderborn, Arnshagen, Lippstadt, Recklinghausen sowie Siegen) über höhere Zentralitätsfunktion verfügen als verschiedene kreisfreie Städte, deren bisherige Einwohnerveredelung wesentlich höher liegt.

b) Austauschfunktion Stadt/Umland

Es ist richtig, daß Großstädte über oberzentrale Einrichtungen wie Theater, Oper oder Museen verfügen, die von den Bürgern des Umlandes in Anspruch genommen werden und in der Regel erhebliche Zuschüsse erfordern. Wir sind der Auffassung, daß diese kulturellen Einrichtungen stärker als bisher durch gezielte Hilfen des Landes (z.B. Theaterförderung) unterstützt werden müssen. So werden beispielsweise die Zuweisungen für Theater an die Gemeinden im Jahre 1989 um rd. 15 Mio DM von derzeit 26,5 auf 41,6 Mio DM erhöht. Diese Aufstockung wird von uns ausdrücklich begrüßt. Wir geben diesen gezielten Hilfen ausdrücklich den Vorzug von den geplanten Veränderungen beim Hauptansatz mit schematisierender Wirkung.

Auf der anderen Seite weisen wir darauf hin, daß zahlreiche Einrichtungen in den Umlandgemeinden von Großstädten auch durch die Bewohner der Großstädte selbst in Anspruch genommen werden. So stellen die an die Großstädte angrenzenden Gemeinden einen erheblichen Teil an Frei- und Erholungsflächen weit über ihren eigenen Bedarf hinaus zur Verfügung. Das gilt selbst für Einrichtungen wie Frei- und Hallenbäder, die normalerweise in den Großstädten selbst vorgehalten werden. Es ist inzwischen nachgewiesen, daß z.B. Städte in der Ballungsrandzone einen hohen Besucheranteil aus den Großstädten bei der Benutzung der städtischen Hallen- und Freibäder aufweisen.

c) Besondere Soziallasten

Es ist bekannt, daß die Sozialausgaben in den kreisfreien Städten pro Kopf der Bevölkerung höher als im kreisangehörigen Bereich liegen. Dieser Tatsache wird inzwischen durch den Arbeitslosenansatz Rechnung getragen. Außerdem ist zu bemerken, daß über die Landschaftsverbände ein weiterer Soziallastenausgleich stattfindet. Während nämlich die Sozial-

hilfeausgaben pro Kopf der Bevölkerung zwischen Großstädten und kreisangehörigen Gemeinden nach wie vor erhebliche Unterschiede aufweisen, haben sich die Belastungen durch die Landschaftsverbandsumlage pro Kopf der Bevölkerung zwischen Großstädten und Kreisen nahezu angeglichen.

4. Entwicklungsmaßnahmen in kreisangehörigen Gemeinden

Die geplanten strukturellen Veränderungen im Finanzausgleich sollen den kreisangehörigen Städten und Gemeinden weiterhin durch eine Förderung von Entwicklungsmaßnahmen in kreisangehörigen Gemeinden in Höhe von 100 Mio DM verteilt auf zwei Jahre erleichtert werden. Hierzu ist zunächst festzustellen, daß keine zusätzlichen Mittel bereitgestellt werden, sondern lediglich Zweckbindungen und Mittelreservierungen über den Ausgleichstock und die Fachetats im Landeshaushalt erfolgen. Der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund sieht in diesem Programm von Entwicklungsmaßnahmen keinen Ausgleich für die geplante strukturelle Veränderung des Finanzausgleichs. Vielmehr ist im Interesse der örtlichen Selbstverwaltung anstelle von Sonderförderungen einer pauschalierten Zuweisung solcher Mittel der Vorzug zu geben, zumal die Finanzierung von Pflichtaufgaben (z.B. Abwasserbeseitigung) nicht mehr gewährleistet ist. Der Vorschlag, durch eine Kommission auf Kreisebene unter Vorsitz der Oberkreisdirektoren eine Vorauswahl für die zu fördernden Objekte zu treffen, entspricht nach unserer Auffassung nicht der richtigen Praxis kommunaler Selbstverwaltung.

Ohne auf die angesprochenen Förderbereiche im einzelnen einzugehen, bedeutet die staatliche Mitfinanzierung von 50 %, daß sich letztlich nur finanzstarke Gemeinden an dem Programm beteiligen können. So hat nach unserer Kenntnis der RP Köln den Erlaß des Innenministers vom 07.09.1988 an die nachgeordneten Behörden mit dem Zusatz weitergegeben, daß eine Kostenbeteiligung der Gemeinde nur im Rahmen ihrer Finanzkraft erfolgen kann. Ausgleichstockgemeinden wird praktisch eine Beteiligung an dem Programm unmöglich gemacht, weil nach den Vorstellungen des RP Köln der Eigenanteil auf die freiwilligen Ausgaben anzurechnen ist.

MMZ10/2188

III.

Zweckzuweisungen

1. Fördermittel für die Wasserwirtschaft

Die geringfügige Anhebung der Mittel für wasserwirtschaftliche Maßnahmen um 10 Mio DM wird den tatsächlichen Notwendigkeiten nicht gerecht. Insbesondere im Bereich der Abwasserbeseitigung können zahlreiche Maßnahmen nicht in Angriff genommen werden, weil die notwendigen Fördermittel fehlen. Unter Berücksichtigung der verschärften Anforderungen an die Abwasserbeseitigung ist landesweit ein Investitionsbedarf von rd. 30 Mrd. DM bis Ende der 90er Jahre ermittelt worden. Diese Ermittlung bestätigt frühere Schätzungen des Städte- und Gemeindebundes.

Es ist deshalb erforderlich, daß mit der endgültigen Beschlußfassung über den Entwurf des GFG 1989 auch ein deutliches Signal zugunsten von mehr Umweltschutz und der Pflichtaufgabe "Abwasserbeseitigung" gesetzt wird.

Die Finanzierung einer solchen Abwasserinitiative ist nach unserer Auffassung aus den Mitteln des Strukturfonds für strukturschwache Länder möglich. Der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund erwartet, daß die auf das Land Nordrhein-Westfalen entfallenden Strukturhilfen zur Förderung besonders bedeutsamer Investitionen der Gemeinden eingesetzt werden. Mindestens ein Drittel der für Nordrhein-Westfalen bestimmten Strukturhilfen sollte zur Förderung kommunaler Abwasserbeseitigungsmaßnahmen eingesetzt werden.

2. Investitionspauschale

Nach dem Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes soll die Investitionspauschale in der bisherigen Höhe beibehalten werden. Der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund würde eine Aufstockung der Investitionspauschale nachhaltig begrüßen. Nach unserer Auffassung ist deshalb zu prüfen, inwieweit im Zusammenhang mit den Strukturhilfen des Bundes auch eine Aufstockung der Investitionspauschale möglich ist.

Allerdings halten wir es nicht für sachgerecht, daß die Fläche bei der Verteilung nur zu einem Sechstel berücksichtigt wird. Wir treten nach wie vor dafür ein, daß die Investitionspauschale zu einem Drittel nach der Einwoh-

nerzahl, zu einem Drittel nach der Arbeitslosigkeit und einem Drittel nach der Fläche verteilt wird. Gerade die umfangreichen Aufwendungen großflächiger Gemeinden zur Unterhaltung des Straßen- und Wegenetzes als auch zum Ausbau und zur Unterhaltung der Kanalisation machen eine solche Verteilung notwendig.

Abschließend bitten wir, die vorstehenden Überlegungen bei der endgültigen Gestaltung des Gemeindefinanzierungsgesetzes für 1989 zu berücksichtigen.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Dr. Mombaur

MM Z 10 / 2188