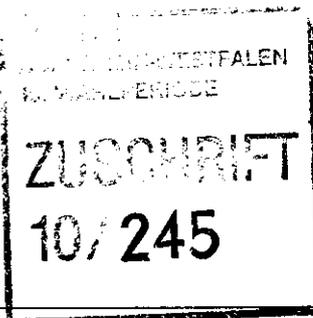


LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

An die
Mitglieder des Ausschusses für
Kommunalpolitik des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Haus des Landtags
4000 Düsseldorf



4000 Düsseldorf 30
Liliencronstraße 14
☎ 0211/65 20 45

Datum und Zeichen Ihres Schreibens

Unser Zeichen

Datum

20 30-00 Kr/f

8.1.1986

Betrifft: Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1986,
Drucksache 10/452

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,
Sehr geehrter Herr Abgeordneter !

Zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1986 nehmen
wir aus der Sicht der Kreise wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Die kommunalen Spitzenverbände beobachten seit Jahren die sich weiter verschlechternde Haushaltslage des Landes. Die schwierigen finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen schränken auf der einen Seite den Handlungsspielraum des Landes für seine eigenen Aufgaben ein. Andererseits wirkt sich die prekäre Haushaltslage des Landes seit Jahren nachteilig auf die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs aus. Hierauf ist von uns in den vergangenen Jahren wiederholt hingewiesen worden. Besonders haben wir auf den nach wie vor zu hohen Schuldendienst des Landes aufmerksam gemacht, der vom Betrag her im Haushaltsjahr 1986 ca. 80 % der Zuweisungen des Landes an die Gemeinden im allgemeinen Steuerverbund erreicht.

In seiner Zuweisungspraxis hat das Land den Verfassungsgrundsatz des Art. 79 Landesverfassung zu beachten, wonach im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes ein übergemeindlicher Finanzausgleich zu gewährleisten ist. Mit diesem Verfassungsgrundsatz und wegen der in Art. 78 der Landesverfassung enthaltenen institutionellen Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung hat das Land gleichzeitig auch eine Garantie für die kommunale Bestands- und Funktionsfähigkeit übernommen. Diese Grundsätze verpflichten das Land zu einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Es kommt hinzu, daß das Land im Rahmen der Finanzausgleichsregelungen zwischen Bund und Ländern nach Art. 106 Grundgesetz auch den Ausgabenbedarf der Kommunen geltend macht. Wir sehen auch hier eine im Grundgesetz verankerte finanzverfassungsrechtliche Verpflichtung des Landes für eine aufgabenorientierte kommunale Finanzausstattung. Das Land ist danach bei der Regelung des kommunalen Finanzausgleichs in seinem Gestaltungsermessen nicht frei, sondern hat sich an dem objektiven Aufgabenbestand und Ausgabenbedarf der Kommunen zu orientieren. Die Ausgabenlast der Kommunen ist im wesentlichen dem Grunde und der Höhe nach durch Bundesgesetze und Landesgesetze festgelegt. Für eigene haushaltspolitische Entscheidungen bleibt den Kommunen nur ein kleiner Spielraum.

Wenn das Land Nordrhein-Westfalen den kommunalen Finanzausgleich in den letzten Jahren - wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich - in erheblichem Umfange verringert hat, so ist seitens der Kommunen die Frage zu stellen, ob diese Leistungsminderung zwangsläufige Ursachen hat oder ob das Land in den vergangenen Jahren mögliche Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen unterlassen hat. Wenn in der Regierungserklärung vom 10.6.1985 zur Bemessung der Finanzzuweisungen an die Gemeinden u.a. ausgeführt wird, es müsse eine gleichzeitige Finanzentwicklung von Land und Gemeinden sichergestellt werden, gilt dies nach unserer Einschätzung bei einer Verschlechterung der Einnahmesituation auch bezüglich der Konsolidierungsbemühungen.

Sowohl Finanzminister Dr. Posser als auch Innenminister Dr. Schnoor haben in ihren Einbringungsreden am 4.12.1985 auf die Konsolidierungserfolge der Gemeinden und Gemeindeverbände hingewiesen. Die von den Kommunen erbrachten Sparmaßnahmen und Einschränkungen - insbesondere im Investitionsbereich - sind zum Teil auch eine Antwort auf die verringerten Finanzzuweisungen durch das Land. Es ist die Frage zu stellen, ob das Land in gleicher Weise rechtzeitig Bemühungen unternommen hat, um der sich seit Jahren abzeichnenden negativen Entwicklung des Landeshaushalts wirksam entgegen zu steuern. Haushaltspolitische Versäumnisse des Landes können jedenfalls keine Begründung für eine Verringerung des kommunalen Finanzausgleichs sein.

1. Überblick über die Zuweisungen des Landes an die Gemeinden 1981-1986

- in Mio DM -

Jahr	Gesamtzuweisungen		Zuweisungen im allg. Steuerverbund		
	Betrag	Veränd.z. Vorjahr	Betrag	Veränd.z. Vorjahr	Verbundsa in v.H.
1981	13.845,1	+ 287,2	9.293,4	+ 412,1	28,5
1982	13.469,6	- 375,5	8.569,0	- 742,4	26,5
1983	12.616,0	- 853,6	8.416,7	- 152,3	25,5
1984	12.928,9	+ 312,9	8.510,7	+ 94,0	25,5
1985	13.428,4	+ 499,5	9.128,3	+ 617,6	25,5
1986	13.183,0	- 245,3	8.740,4	- 387,9	23,0

1) Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes

Bei der Beurteilung der Gesamtzuweisungen des Landes ist zu berücksichtigen, daß der kommunale Aufgabenbestand in unserem Land gemessen an allen Bundesländern am größten ist. Dies gilt vor allem auch für die Aufgaben, die mit großen Ausgabensteigerungsraten verbunden sind wie die soziale Sicherheit. Unter Berücksichtigung dieses großen Aufgabenbestandes nimmt das Land Nord-

rhein-Westfalen im kommunalen Finanzausgleich schon seit Jahren im Bundesvergleich nicht mehr eine Spitzenstellung ein, sondern günstigstenfalls nur eine mittlere Position.

Bei den Gesamtzuweisungen des Landes von 1981 - 1986 liegen die Leistungen für 1986 um 662,1 Mio. DM hinter denen des Jahres 1981. Hierbei ist hervorzuheben, daß in dem Gesamtzuweisungsbetrag von 13.183,0 Mio. DM für 1986 179 Mio. DM enthalten sind, die das Land als erste Rate bestimmten Gemeinden auf Grund des Nachtragsgesetzes für die Haushaltsjahre 1983, 1984 und 1985 zu zahlen hat, nachdem der Verfassungsgerichtshof die Regelung der sogenannten Aufstockung II für verfassungswidrig erklärt hat. Die Minderleistungen würden sich ohne diese Sonderzahlungen sogar auf 841,1 Mio. DM belaufen.

Bei den Zuweisungen des Landes aus dem allgemeinen Steuerverbund werden die Leistungen im Jahr 1986, sofern sich nicht noch spürbare Änderungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren ergeben, um 553 Mio. DM hinter denen des Jahres 1981 zurückbleiben. Gegenüber dem Jahr 1985 sollen die Kommunen Minderleistungen in Höhe von 955,3 Mio. DM hinnehmen. Würde die Verbundquote des allgemeinen Steuerverbundes beibehalten, könnten die Kommunen nach den Ausführungen des Finanzministers in seiner Einbringungsrede am 4.12.1985 mit Mehreinnahmen von 567,4 Mio. DM rechnen. Die allgemeinen Zuweisungen würden sich dann im Jahr 1986 auf 9.695,7 Mio. DM belaufen. Durch eine Absenkung des Verbundsatzes auf nur 23 v.H. wird sich aber der tatsächliche Verbundbetrag 1985 (9.128,3 Mio. DM) um 387,9 Mio. DM auf 8.740,4 Mio. DM verringern. Die tatsächliche Schlechterstellung auf Grund des Entwurfs beläuft sich somit auf ca. 955 Mio. DM.

Schon diese negative Entwicklung macht deutlich, daß die inzwischen erfolgten unausweichlichen Ausgabensteigerungen (z.B. im Sozialbereich und beim Personal) und neue Aufgaben der Kommunen (z.B. im Umweltschutz) keine entsprechende Berücksichtigung bei der Gestaltung des Finanzausgleichs gefunden haben.

2. Es ist zu bedauern, daß der kommunale Finanzausgleich seit Jahren keine verlässliche Kontinuität mehr hat. Bei gleichbleibenden Verbundsteuern hat sich der Verbundsatz seit 1970 von 27,5 v.H. auf 28,5 v.H. (1974) bis 1981 entwickelt. Nach der Absenkung auf 26,5 v.H. in 1982 und auf 25,5 v.H. in 1983 blieb der Verbundsatz bis 1985 unverändert. Hierbei muß gesehen werden, daß der allgemeine Steuerverbund mit Zweckzuweisungen in unterschiedlicher Höhe aus dem allgemeinen Landeshaushalt befrachtet ist, so daß Verbesserungen der Finanzmasse immer wieder neutralisiert werden. Die jetzt vorgesehene Absenkung auf 23 v.H. ist der bisher größte Einschnitt in den kommunalen Finanzausgleich.

Diese Verbundsatzsenkung um ca. 10 % kann nicht mit den Einnahmeverlusten des Landes durch die erste Phase der Einkommensteuertarifreform 1986/88 des Bundes begründet werden. Vielmehr werden die Gemeinden durch die Verbundsatzsenkung zusätzlich und damit überproportional belastet.

3. Insbesondere die Kreise sehen sich in einer prekären Finanzsituation angesichts weiter steigender zwangsläufiger Ausgabenlast. Diese kann durch Kürzungen beispielsweise bei den Personalausgaben oder beim sächlichen Verwaltungs- oder Betriebsaufwand nicht mehr kompensiert werden.

Eine bedrohliche Entwicklung nehmen die Ausgaben der Kreise für Sozialhilfeleistungen an. Während die Orientierungsdaten 1985 - 1989 für die Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Sozialhilfe von einer Steigerungsrate von 7,5 v.H. in 1986 ausgehen, liegt diese Steigerungsrate für die Kreise schon jetzt nach Mitteilung des Innenministeriums über mehr als dem Doppelten, nämlich bei ca. 18 v.H. Diese als dramatisch zu bezeichnende Entwicklung wird durch eine Rundfrage bei den Kreisen bestätigt, die von uns bezüglich der laufenden Hilfen zum Lebensunterhalt und der einmaligen Hilfen durchgeführt wurde.

In besonderer Weise wirkt sich hier die nach wie vor steigende Zahl von Langzeitarbeitslosen bei den Ausgaben der Sozialhilfe aus.

Bei einer Gesamtbetrachtung der Ausgabenentwicklung der Kreise für die Sozialhilfe einschließlich Einrichtungen ergibt sich für die Jahre 1981 - 1986 folgendes:

Ausgaben der Kreise für Sozialhilfe einschließlich Einrichtungen
- in Mio. DM -

Jahr	Betrag	Betrag	Veränd. z. Vorjahr in v.H.
1981	1.127,3		+ 11,24
1982	1.210,5	+ 83,24	+ 7,38
1983	1.268,6	+ 58,07	+ 4,79
1984	1.351,1	+ 82,5	+ 6,5
1985 ¹⁾	1.441,6	+ 90,5	+ 6,7
1986 ¹⁾	1.549,7	+ 108,12	+ 7,5

1) Schätzung

Hierbei sind wir noch von der an sich schon überholten Steigerungsrate von 7,5 v.H. entsprechend den Orientierungsdaten für 1986 ausgegangen.

4. Nach dem Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1986 sollen die allgemeinen Zuweisungen des Jahre 1985 auf das Haushaltsjahr 1986 übertragen werden. Das bedeutet für die Kreise, daß ihnen voraussichtlich im Jahr 1986 Schlüsselzuweisungen in Höhe von 896,1 Mio. DM zugewiesen werden. Dieser Betrag liegt um ca. 650 Mio. DM unter den erwarteten Ausgaben der Kreise für Sozialhilfe einschließlich Einrichtungen.

Zur Finanzierung ihrer Aufgaben sind die Kreise weitgehend auf die Kreisumlagen angewiesen. Die Ausgabenlast der Kreise hat dazu geführt, daß die Grenze der Belastbarkeit der Gemeinden im Rahmen der Umlagefinanzierung inzwischen erreicht ist. Die Einnahmen der Kreise aus der Kreisumlage beliefen sich im Jahr 1984 auf ca. 49 v.H. der Gesamteinnahmen. Bei bundesweiter Betrachtung fällt auf, daß die nordrhein-westfälischen Kreise in besonderem Maße von der Kreisumlage abhängig sind, da der Anteil der allgemeinen Zuweisungen des Landes im Vergleich zu den anderen Bundesländern wesentlich geringer ausfällt. Im bundesweiten Durchschnitt beträgt der Anteil der Kreisumlage an den Einnahmen der Kreise nur rund 33 v.H. Hier zeigt sich in besonders deutlicher Weise der Mangel einer aufgabenorientierten Kreisfinanzierungsstruktur in Nordrhein-Westfalen.

Wir halten es für notwendig, daß dieser besonderen Situation der Kreise künftig bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen mehr Beachtung beigemessen wird.

II. Eckdaten des Entwurfs des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1986

1. Allgemeiner Steuerverbund

Die beabsichtigte Absenkung des allgemeinen Steuerverbandsatzes von derzeit 25,5 v.H. auf 23,0 v.H. kann von uns nicht hingenommen werden. Der hierdurch bedingte Einnahmeverlust in Höhe von ca. 955 Mio. DM wird die Haushaltssituation der Gemeinden und Gemeindeverbände erheblich erschweren. Wir befürchten, daß zahlreiche Kreise defizitäre Haushalte ausweisen werden. Es ist zwar beabsichtigt, die allgemeinen Zuweisungen aus dem Jahr 1985 auf 1986 zu übertragen. Damit gibt das Land seine Steuermehreinnahmen aus dem Steuerverbund mit dem Bund, insbesondere den erhöhten Anteil an der Umsatzsteuer, nicht an seine Kommunen weiter. Die Gemeinden und Gemeindeverbände werden auf diese Weise überproportional vom Land benachteiligt.

2. Investitionspauschale

Für investive Maßnahmen sollen die Gemeinden nach dem Gesetzesentwurf eine Investitionspauschale in Höhe von 360 Mio. DM erhalten.

Die Investitionspauschale ist dem kommunalen Finanzausgleich an sich systemfremd. Sie ist eine Zweckzuweisung, die ausschließlich im Hinblick auf Art. 83 der Landesverfassung ausgebracht wird und zu einer Minderung der Schlüsselzuweisungen führt.

Abgesehen davon, daß die Kreise und Landschaftsverbände an der Investitionspauschale nicht beteiligt werden, richtet sich die Verteilung dieser Finanzmasse nach anderen Kriterien als die der Schlüsselmasse. Aus diesen Gründen und mit Blick auf die relativ geringe Höhe der Investitionspauschale schlagen wir vor, den Betrag von 360 Mio. DM den allgemeinen Schlüsselzuweisungen zuzuschlagen und sie nach dort geltenden Kriterien zu verteilen.

3. Berechnung der Schlüsselzuweisungen

Die vorgeschlagene Anhebung der fiktiven Realsteuerhebesätze insbesondere bei der Gewerbesteuer um jeweils 30 Prozentpunkte ist nach unserer Einschätzung zu hoch. Auch wenn die fiktiven Realsteuerhebesätze nach der inneren Systematik der Berechnung der Schlüsselzuweisungen lediglich als eine Rechengröße anzusehen sind, zeigt die Praxis, daß die Gemeinden dies zum Anlaß nehmen, die realen Hebesätze den fiktiven anzugleichen mit der Folge einer stärkeren Anspannung der gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen. Wir geben zu bedenken, daß eine noch höhere Belastung der stets geringer gewordenen Zahl steuerpflichtiger Unternehmen denen Argumente liefern kann, die sich gegen diese für die Kommunen so bedeutsame Gewerbesteuer wenden. Hier werden auch Grundsätze der Gleichheit der Besteuerung angesprochen. Bei einer solchen einseitigen Entwicklung der Gewerbesteuerlast kann der Ausgang eines Verfassungsrechtsstreites zweifelhaft sein.

Nach vorliegenden Berechnungen bewirkt die Anhebung der fiktiven Realsteuerhebesätze eine Verbesserung der Umlagegrundlagen für die kreisangehörigen Gemeinden im Jahr 1986 um 514,8 Mio. DM.

Diese und andere beabsichtigten strukturellen Veränderungen bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen für die Gemeinden sind zum Anlaß genommen worden, gegenüber den Kreisen die Forderung zu erheben, die Kreisumlagehebesätze für 1986 zu senken.

Nach unseren Berechnungen wird die durch die Anhebung der fiktiven Realsteuerhebesätze bedingte Umlagegrundlagenverbesserung nicht dazu führen, daß die Kreise bei Beibehaltung der Kreisumlagehebesätze mit einer Verbesserung ihrer Einnahmen durch die Kreisumlage rechnen können. Vielmehr wird sich wegen der unausweichlichen Mehrausgaben der Kreise in der Sozialhilfe von mindestens 110 Mio. DM noch eine Deckungslücke von ca. 33 Mio. DM ergeben. Wir hatten bereits oben darauf hingewiesen, daß die Steigerungsraten nach dem Stand September 1985 bei den Kreisen um mehr als das Doppelte über den Schätzwerten der Orientierungsdaten liegen.

Die Verbesserung der Umlagegrundlagen ist daher für sich alleine gesehen noch kein Indiz dafür, daß hierdurch die Kreisumlagehebesätze des Vorjahres gehalten werden oder Absenkungen vorgenommen werden können. Wir haben mehrfach darauf hingewiesen, daß der erkennbaren Verbesserung der Umlagegrundlagen nach dem Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1986 starke Steigerungen der Ausgaben, insbesondere im Sozialbereich, gegenüberzustellen sind. Wir sind sicher, daß sich auch in diesem Jahr gerade angesichts der besonders schwierigen Haushaltssituation für alle Kommunalverwaltungen die zwischen dem nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebund und uns im Jahre 1981 geschlossene Vereinbarung über die Durchführung von Haushaltsvorgesprächen erneut bewähren wird.

4. Kraftfahrzeugsteuerverbund

Nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung soll die Verbundquote beim Kraftfahrzeugsteuerverbund wiederum 25 v.H. betragen. Der Verbundbetrag in Höhe von 509,8 Mio. DM ist für objektbezogene Zuweisungen für Vorhaben des kommunalen Radwegebaus mit 38 Mio. DM belastet. Die Verbundquote wird auf diese Weise faktisch um 2 Prozentpunkte auf 23 v.H. reduziert.

Nach unserer Einschätzung wird die unveränderte Beibehaltung des Verbundsatzes schon nicht ausreichen, um die Aufgaben der Gemeinden und Kreise als Straßenbaulastträger zu erfüllen. Wir halten daher eine Anhebung des Verbundsatzes auf 30 v.H. für angemessen. Nur auf diese Weise können die dringend notwendigen Erhaltungs- und Erneuerungsinvestitionen im kommunalen Straßenbau zeitgerecht durchgeführt werden. Des Weiteren ist es unausweichlich, daß zusätzliche Mittel für Erneuerungs- und Erweiterungsinvestitionen bereit gestellt werden.

5. Sonstige Zuweisungen des Landes nach Maßgabe des Haushaltsplans

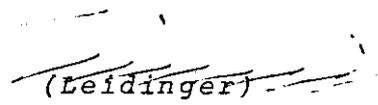
Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten vom Land sonstige Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplans (§ 30 des Entwurfs).

Bei diesen Zweckzuweisungen sind Mehrausgaben in Höhe von 194,5 Mio. DM vorgesehen, wovon alleine 179 Mio. DM auf die erste Rate des Nachtragsgesetzes zu den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1983, 1984 und 1985 entfallen. Da ein großer Teil dieser Zweckzuweisungen als Komplementärmittel gewährt wird, binden sie Eigenmittel der Kommunalverwaltungen. Die Zielvorgaben, mit denen großenteils landespolitische Programme verfolgt werden, schwächen die Eigenentscheidungsmöglichkeit der kommunalen Gebietskörperschaften. Es sollte daher eingehend geprüft werden, ob nicht ein Teil dieser Mittel dem allgemeinen Steuerverbund zugeschlagen werden kann.

III. Zusammenfassend müssen wir feststellen, daß der Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1986 den Bedürfnissen der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht gerecht wird. Zu unserem Bedauern haben selbst die Bemühungen des Innenministers, der sich bei den Vorberatungen des Gesetzentwurfs entschieden für die Interessen der Kommunen und insbesondere für die Beibehaltung der Verbundquote eingesetzt hat, nicht verhindern können, daß der allgemeine Steuerverbund abgesenkt werden soll.

Wir halten es für dringend nötig, daß der Landtag sich auch außerhalb dieser Gesetzesberatungen mit der kommunalen Finanzausstattung befaßt und hierbei eine Überprüfung des Finanzausgleichssystems vornimmt. Dem Innenminister ist zu danken, daß er bereits eine Arbeitsgruppe aus Sachverständigen eingesetzt hat, die den Auftrag hat, die Bedarfskriterien im kommunalen Finanzausgleich einer genaueren Überprüfung zu unterziehen. Diese Initiative wird von uns nachdrücklich begrüßt.

Mit vorzüglicher Hochachtung !


(Leidinger)