



VEREINIGUNG DER INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMERN
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

An die
Mitglieder des
Haushalts- und Finanzausschusses
Ausschusses für Kommunalpolitik
Wirtschaftsausschusses des
Landtags Nordrhein-Westfalen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
10. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
10/251

Düsseldorf, 9. Januar 1986

Entwurf eines Gemeindefinanzierungsgesetzes 1986

Sehr geehrte Herren,

die Landesregierung hat dem Landtag den Haushalt 1986 und den Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1986 vorgelegt. Hierüber werden die zuständigen Ausschüsse und das Landtagsplenum in den nächsten Wochen zu beraten haben.

Die Industrie- und Handelskammern des Landes Nordrhein-Westfalen beobachten mit Sorge, daß der Gemeindefinanzausgleich zunehmend seine eigentliche Funktion einbüßt und zum reinen Umverteilungsmechanismus der Finanzmittel bei gleichzeitiger massiver Kürzung der Gesamtmasse denaturiert. Dadurch werden nicht nur die Gestaltungsspielräume gemeindlicher Selbstverwaltung eingeengt, sondern über die Anhebung der fiktiven Hebesätze bei der Gewerbesteuer und der Grundsteuer die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß letztlich die Wirtschaft mit den Folgen einer nicht ausreichenden Konsolidierungspolitik für den Landeshaushalt belastet wird.

Die Kammern fordern den Gesetzgeber auf, den Gemeindefinanzausgleich grundlegend zu reformieren und die Zuweisung der Mittel an einem an realistischer Wertermittlung orientierten Bedarf auszurichten. Vor allem aber muß verhindert werden, daß durch eine erneute Rücknahme der Verbundquote von 28,5 v.H. im Jahr 1981 auf 25,5 v.H. in 1984 auf einen nunmehr vorgesehenen Satz von 23 % die Finanzausstattung der Kommunen in einem Maße verschlechtert wird, das jeden Vergleich mit anderen Bundesländern ausschließt.

Die Industrie- und Handelskammern des Landes Nordrhein-Westfalen haben zu dem Entwurf eines Gemeindefinanzierungsgesetzes im einzelnen, wie aus der / Anlage ersichtlich, Stellung genommen. Wir möchten Sie bitten, ihre Anregungen und Bedenken im Rahmen Ihrer Beratungen zu berücksichtigen.

Außerdem erhalten der Finanz- und Innenminister und der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie diese Stellungnahme zur Kenntnis.

Mit freundlichen Grüßen

Vereinigung der Industrie-
und Handelskammern des
Landes Nordrhein-Westfalen

Hauptgeschäftsführer



H. G. Crone-Erdmann

Die federführende Industrie-
und Handelskammer zu Köln

Geschäftsführer



H. P. Kommer

Anlagen



251/81

**Industrie- und
Handelskammer
zu Köln**

Unter Sachsenhausen 10-26
5000 Köln 1

19. Dezember 1985
- 2121 -

S T E L L U N G N A H M E
DER INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMERN DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN
ZUM ENTWURF DES GEMEINDEFINANZIERUNGSGESETZES 1986 (GFG 86)

Die nordrhein-westfälischen Industrie- und Handelskammern, für die wir federführend auf dem Gebiet der Steuern und öffentlichen Finanzen sprechen, haben zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1986 (Landtags-Drucksache Nr. 10/452) folgendes zu bemerken:

Der Gemeindefinanzausgleich entwickelt sich in Nordrhein-Westfalen durch die seit Anfang der 80er Jahre anhaltenden vielfachen Änderungen immer mehr zu einem Instrumentarium finanzieller Gleichschaltung, die den Kommunen jeglichen eigenen Handlungsspielraum nimmt. Die ursprüngliche Zielsetzung, nämlich die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung einerseits und die Gewährleistung einheitlicher Lebensverhältnisse durch gleichmäßige Versorgung der Bürger mit öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen andererseits gerät dabei mehr und mehr in den Hintergrund.

Unter Vernachlässigung einer realistischen Bedarfsermittlung hat Nordrhein-Westfalen den kommunalen Finanzausgleich in den letzten Jahren überwiegend darauf ausgerichtet, die natürlichen Unterschiede in der Finanzkraft der Gemeinden einzuebnen, und zwar durch eine überzogene Umverteilung der Finanz-

mittel bei gleichzeitiger massiver Kürzung der Gesamtmasse. Die inzwischen für verfassungswidrig erklärte Aufstockung II-Regelung der Jahre 1983 bis 1985 belegt die mittlerweile eingetretenen Verwerfungen im nordrhein-westfälischen Ausgleichssystem in eindeutiger Weise. Sie trieb die finanzielle Nivellierung auf die Spitze und bewirkte zum Teil sogar Übernivellierungen, so daß steuerschwache Kommunen - ohne Rücksicht auf den individuellen Bedarf - letztlich über eine bessere Finanzausstattung verfügten als steuerstarke Städte und Gemeinden mit relativ hohen eigenen Einnahmen.

Die übertriebene Einebnung vorhandener Steuerkraftunterschiede hat zusammen mit

- einer permanenten Verknappung der Zuweisungsmittel sowie
- einer sukzessiven Anhebung der fiktiven Hebesätze über die tatsächliche örtliche Belastung hinaus

zu einem bedenklichen Eingriff in die gemeindliche Selbstverwaltung geführt. Die kommunale Hebesatzpolitik wird heute weitgehend durch das Land vorbestimmt; die Bemühungen der Gemeinden um den Ausbau der örtlichen Wirtschaftskraft werden ignoriert, teilweise sogar bestraft.

Es kann kaum verwundern, daß die Fremdbestimmung der kommunalen Haushalte bei den Städten und Gemeinden zu einem Bewußtseinswandel geführt hat: Der Zugriff auf die finanzielle Solidargemeinschaft ersetzt vielerorts aktives kommunales Handeln. So veranlassen Abwanderungen einkommensstarker Gruppen heute eher dazu, auf Kompensationsregelungen im Rahmen des Finanzausgleichs zu drängen, statt dem Einwohnerschwund durch eine attraktive Stadtgestaltungspolitik aktiv entgegenzusteuern. Erhält eine Kommune wegen überdurchschnittlicher Steuerstärke keine oder nur geringe Schlüsselzuweisungen, so wird dies eher als Unglück denn als Beweis finanzieller Unabhängigkeit empfunden.

Jährlich neue einschneidende Änderungen im Finanzausgleich, dessen Verabschiedung zeitlich viel zu spät erfolgt, machen es schließlich den Kommunen

unmöglich, die vom Land zu erwartenden Zuweisungen in ihre turnusmäßigen Haushaltsberatungen einzubeziehen. Die unsystematischen Eingriffe in den Finanzausgleich sowie die zeitlichen Verzögerungen führen häufig dazu, daß die Kommunen bereits im Vorfeld solcher Änderungen "vorsorglich" ihre Realsteuer-Hebesätze erhöhen, ohne daß dies sachlich in jedem Einzelfall zu rechtfertigen wäre.

Die Kammern fordern deshalb den Landesgesetzgeber zu einer grundlegenden Reform des Gemeindefinanzausgleichs auf, die sich an folgenden Maßstäben orientieren sollte:

- Schaffung von Eigenanreizen für die Kommunen, die vorhandenen Einnahmequellen zu pflegen und weiter auszubauen, indem nicht mehr so einseitig wie bisher auf eine Voll- oder gar Übernivellierung vorhandener Steuerkraftdisparitäten abgestellt wird.
- Ermittlung realistischer Bedarfswerte (ggf. durch neue Bedarfsansätze), um die knappen Finanzmittel gezielter, bedarfsorientierter und somit effizienter einzusetzen.
- Verstetigung und zeitnahe Festlegung der Finanzausgleichsregelungen, um den Kommunen wieder überschaubare Planungsgrundlagen an die Hand zu geben.

Unter Berücksichtigung dieser grundsätzlichen Überlegungen stellen die Kammern zu den im Entwurf des GFG 1986 vorgesehenen Einzelregelungen folgendes fest:

1. Absenkung der Verbundquote

Für das Jahr 1986 ist eine weitere Absenkung der Verbundquote um 2,5 Prozent-Punkte von 25,5 vH auf 23 vH geplant. Damit verbleiben die gegenüber dem Vorjahr zu erwartenden Mehreinnahmen des Steuerverbundes in Höhe von 1,2 Mrd DM (Ansatz 1985: 37 Mrd DM; Ansatz 1986: 38,21 Mrd DM) fast vollständig beim Land; die Quotenabsenkung um 2,5 Prozent-Punkte reduziert die Zahlungen an die Kommunen nämlich um rd. 940 Mio DM.

Wenn die Landesregierung demgegenüber die Mindereinnahmen für die Kommunen im Jahr 1986 lediglich auf 387 Mio DM beziffert, so vergleicht sie nur die auf die Gemeinden entfallenden effektiven Jahresbeträge für 1985 und 1986 von 9.128,3 Mio DM bzw. 8.740,4 Mio DM. Sie verschweigt jedoch, daß

sie die zu erwartenden Steuermehreinnahmen nicht anteilig an die Kommunen weitergibt. Während also der Steuerverbund 1986 um 3,3 % gegenüber dem Vorjahr zunimmt, erhalten die Kommunen 4,2 % weniger Finanzmittel als letztes Jahr; dies ist eine erneute Abkoppelung der Gemeindefinanzen von der Einnahmeentwicklung des Landes.

Bereits die Rücknahme der Verbundquote von 28,5 vH im Jahre 1981 auf 25,5 vH in 1985 hat dazu geführt, daß das Land Nordrhein-Westfalen - entgegen den wiederholten Beteuerungen der Landesregierung - seine Kommunen im Vergleich zu den anderen Flächenländern seit Beginn der 80er Jahre finanziell nur noch unterdurchschnittlich ausstattet, insbesondere unter Berücksichtigung des wesentlich höheren Kommunalisierungsgrads. Eine weitere Kappung der Verbundquote auf 23 vH wird den Abstand zu der Finanzausstattung der Kommunen in den anderen Bundesländern noch weiter vergrößern.

Nordrhein-Westfalen hat in den letzten Jahren die kommunalen Zuweisungen gegenüber den anderen Flächenländern überdurchschnittlich gekürzt. Allein von 1980 bis 1983 reduzierte Nordrhein-Westfalen die Zahlungen an die Gemeinden um 3,4 %. Die dadurch bedingten Einnahmeausfälle der Kommunen summieren sich auf mehr als 3 Mrd DM. Alle Flächenländer zusammen kürzten die Zuweisungsmittel dagegen nur um durchschnittlich 1,3 % (Bayern erhöhte im genannten Zeitraum die Dotationen an seine Städte und Gemeinden sogar um 3,5 %). Nur durch eine deutliche Aufstockung des Finanzausgleichsvolumens können die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen wieder den gleichen Selbstverwaltungsspielraum erhalten wie die Kommunen der anderen Flächenländer.

Die Landesregierung rechtfertigt die Kürzung der Gemeindefinanzen neuerdings mit der gesunkenen finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes und stützt sich dabei auf Art. 79 der Landesverfassung. Die Kammern halten diese Argumentation nicht für stichhaltig. Die desolante Situation der Landesfinanzen ist am allerwenigsten auf kommunalpolitische Ursachen zurückzuführen, sie fällt eindeutig in den eigenen Verantwortungsbereich des Landes. Nach den Grundsätzen einer sachgerechten Haushaltsführung wäre es deshalb konsequent, wenn die dringend notwendigen Konsolidierungsbemühungen primär im eigenverantwortlichen Ausgabenbereich des Landes ansetzen würden. Der Entwurf des Landeshaushalts 1986 enthält zwar mit 1,3 % nur eine gemäßigte allgemeine Ausgabensteigerung, die jedoch nur deshalb so gering ausfällt, weil gleichzeitig die Finanzausweisungen an die Gemeinden um 4,2 % gekürzt werden. Diese Inkonsequenz in der Haushaltspolitik des Landes läßt sich wohl kaum durch den Verfassungsauftrag des Art. 79 erklären; es handelt sich vielmehr um die Fortführung der seit Jahren praktizierten Konsolidierung der Landesfinanzen auf Kosten der Kommunen.

2. Relation zwischen allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen

Das Volumen der Schlüsselzuweisungen soll mit 7,21 Mrd DM gegenüber dem Vorjahr unverändert bleiben. Dies darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Gesamtzahlungen an die Kommunen erheblich gekürzt werden sollen. Die Konstanz der Schlüsselzuweisungen ist angesichts des erheblich reduzierten Finanzvolumens nur dadurch zu erreichen, daß gleichzeitig die zweckgebundenen Zuweisungen um 28,5 % bzw. 387,9 Mio DM abgesenkt werden. Die an sich begrüßenswerte Stärkung der frei verfügbaren Finanzmittel ist demnach nur eine Umschichtung zu Lasten der kommunalen Investitionsfähigkeit, die die Kürzungen für die Gemeinden etwas erträglicher aussehen lassen soll. Die Kammern bedauern sehr, daß die in den letzten Jahren ohnehin stark rückläufige Investitionstätigkeit der Städte und Gemeinden durch die erneute Kürzung der investiven Mittel auch 1986 keinerlei neue Impulse erhält. Sie halten eine Aufstockung dieser Mittel durch eine Rücknahme der von der Landesregierung vorgeschlagenen Abstriche beim Steuerverbund für dringend erforderlich.

3. Anhebung der fiktiven Hebesätze bei den Realsteuern

Nach § 9 Abs. 2 GFG-Entwurf 1986 sollen die Steuerkraftzahlen erneut angehoben werden, und zwar

- bei der Gewerbesteuer

für Gemeinden bis 150.000 Einwohner	von 320 vH auf 350 vH und
für Gemeinden mit mehr als 150.000 Einwohnern	von 350 vH auf 380 vH.

- bei der Grundsteuer B

für Gemeinden bis 150.000 Einwohner	von 220 vH auf 280 vH und
für Gemeinden mit mehr als 150.000 Einwohnern	von 250 vH auf 300 vH.

In der amtlichen Begründung zum GFG-Entwurf 86 ist zwar nicht mehr - wie in allen Vorjahren - der Hinweis enthalten, daß diese Anhebung die durchschnittliche Entwicklung der Hebesätze in den Gemeinden berücksichtigt und dabei weitgehend vermeidet, daß die Nivellierungssätze die tatsächlichen Hebesätze erreichen. Dennoch ist davon auszugehen, daß dieser Grundsatz nach wie vor Gültigkeit haben soll.

Bereits in den vergangenen Jahren haben die Kammern nachgewiesen, daß die ständigen Anhebungen der fiktiven Hebesätze zur Berechnung der Steuerkraft den Zielvorstellungen des Gemeindefinanzausgleichs zuwiderlaufen. Während in früheren Finanzausgleichsgesetzen die Nivellierungssätze für die Realsteuern schrittweise der tatsächlichen Steuerbelastung vor Ort nachträglich angepaßt wurden und im Endeffekt stets rund 10 % unter der tatsächlichen Steuerbelastung lagen, ist seit einigen Jahren genau das Gegenteil festzustellen. Insbesondere bei den Kommunen mit bis zu 150.000 Einwohnern setzt die Landesregierung die für den Gemeindefinanzausgleich

maßgebenden fiktiven Hebesätze deutlich höher an als die tatsächlichen Steuersätze der Gemeinden. Sie greift damit massiv in die Hebesatzpolitik der Kommunen ein, wie die Praxis der letzten fünf Jahre zeigt.

Auch die an sich begrüßenswerte Klarstellung der Landesregierung vom 15.11.1985, daß "die fiktiven Hebesätze lediglich rechnerische Größen im Finanzausgleichssystem sind und gegenüber den tatsächlichen Hebesätzen keinerlei Bindungswirkung entfalten", ändert nichts an der Tatsache, daß in der Vergangenheit vor allem bei den kleineren und mittleren Kommunen durch die "Vorgaben" des Landes eine Welle von Gewerbesteuererhöhungen initiiert worden ist. Im Gegensatz zu früher sind es heute die Kommunen, die ihre tatsächlichen Steuersätze den vorgegebenen Rechengrößen des Landes anpassen. Ähnliches gilt auch für die Grundsteuer B.

Im Jahre 1985 liegt die gewerbesteuerliche Durchschnittsbelastung bei Gemeinden bis zu 150.000 Einwohnern bei 331 vH; die geplante Anhebung des fiktiven Hebesatzes auf 350 vH läßt für 1986 eine Fortsetzung dieser Entwicklung befürchten. Bereits jetzt haben zahlreiche Städte und Gemeinden ihren 1986er Haushalt mit spürbaren Grund- und Gewerbesteuererhöhungen beschlossen, wobei diese Erhöhungen in den wenigsten Fällen sachlich gerechtfertigt waren, sondern ausschließlich mit der Heraufsetzung der fiktiven Hebesätze im Gemeindefinanzierungsgesetz begründet wurden.

Die Anhebungen der Steuerkraftzahlen bestrafen in erster Linie diejenigen Gemeinden, die sich Steuermehreinnahmen nicht durch eine Hebesatzerhöhung, sondern durch eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage aufgrund zusätzlicher örtlicher Wirtschaftskraft verschafft haben. Durch die Überbetonung des Steuerkraftausgleichs nimmt die Gesamtfinanzausstattung einer Gemeinde (eigene Einnahmen + Schlüsselzuweisungen) ab, wenn diese ertragsstarke Unternehmen in ihrem Gebiet neu ansiedelt. Denn bei steigender Steuerkraft ist der Abzug bei den Schlüsselzuweisungen größer als die Mehreinnahmen aus dem eigenen Steueraufkommen. Immer mehr Kommunen betreiben deshalb nur noch halberzig Wirtschaftsförderung und bedienen sich stattdessen bei der Solidargemeinschaft auf Kosten der anderen Kommunen aus der Verbundmasse.

Wie aus den Modellrechnungen des Statistischen Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NW auf der Basis des Entwurfs zum GFG 1986 zu ersehen ist, hat die geplante Anhebung der Steuerkraftzahlen in etwa die gleiche Verteilungswirkung wie die - verfassungswidrige - Aufstockung II. Auch 1986 wird also nicht nur eine Umverteilung der Finanzmittel "von oben nach unten" angestrebt, sondern darüber hinaus eine bessere Gesamtfinanzausstattung der angeblich steuerschwachen Gemeinden zu Lasten steuerstärker Kommunen beabsichtigt.

Die Kammern haben erhebliche Zweifel, ob diese Maßnahme einer erneuten verfassungsrechtlichen Überprüfung standhält. Es ändert sich nämlich lediglich die Umverteilungsmethode, die Auswirkungen dagegen widersprechen den Grundsätzen eines sachgerechten Finanzausgleichs ebenso eklatant wie bei der früheren Aufstockung II-Regelung. Nach Auffassung der Kammern

stellt eine stärkere Differenzierung bei der Bedarfsermittlung den einzig sinnvollen Weg dar, um einerseits die erwünschte Unterstützung besonders finanzschwacher Städte und Gemeinden zu gewährleisten und andererseits die knappen Finanzmittel ohne Verstoß gegen die Grundprinzipien des Finanzausgleichs so effizient wie möglich einzusetzen.

4. Ausgleichsverfahren

Nach § 10 des Regierungsentwurfs soll eine Gemeinde als Schlüsselzuweisung den Unterschiedsbetrag zwischen der Ausgangs- und der Steuerkraftmeßzahl erhalten. Nach der bisher gültigen Ausgleichsregelung konnte es vorkommen, daß einige steuerstarke Kommunen Finanzausgleichsleistungen über das gesetzlich eigentlich gewollte Maß hinaus erhielten.

Auch die neue Regelung dient somit letztlich der Umverteilung der Finanzmasse zugunsten der finanzschwachen Gemeinden. Dagegen ist angesichts der knappen Finanzmittel im Prinzip wenig einzuwenden. Die Kammern befürchten allerdings, daß der nunmehr vorgesehene 100 %ige Ausgleich des Unterschiedbetrags zwischen Bedarf und Steuerkraft auf Dauer jede Eigeninitiative der Kommunen blockiert. Die geplante Neuregelung dürfte die Gemeinden geradezu herausfordern, Finanzierungslücken nur noch über den kommunalen Finanzausgleich zu schließen, anstatt vor Ort den Ausbau der eigenen Finanz- und Wirtschaftskraft zu forcieren.

5. Vorverlegung der Referenzperiode

Die sog. Referenzperiode für die Berechnung der Steuerkraft (§ 9 Abs. 2 Buchst. c und d GFG-Entwurf 1986) erstreckte sich früher vom 1. Oktober bis zum 30. September des Vorjahres. Sie soll künftig auf den 1. Juli bis 30. Juni des Vorjahres vorgezogen werden, um für die Haushaltsplanung der Gemeinden bereits zu einem früheren Zeitpunkt verbindliche Berechnungsgrundlagen zu erhalten. Die damit angestrebte größere Planungssicherheit für die Kommunen ist allerdings nur dann gewährleistet, wenn die übrigen Vorschriften des Gemeindefinanzierungsgesetzes vom Land ebenfalls früher vorgelegt und verabschiedet werden.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, daß durch die Vorverlegung der Referenzperiode die kommunalen Steuereinnahmen des Quartals 1. Juli 1984 bis 30. September 1984 sowohl beim Finanzausgleich 1985 als auch beim Finanzausgleich 1986 berücksichtigt, also doppelt angerechnet werden. Die daraus resultierenden Verschiebungen bei der Berechnung der Steuerkraft der Kommunen führt im Einzelfall zu - endgültigen - Minder- bzw. Mehreinnahmen in beträchtlicher Höhe. Diese zufallsbedingten Änderungen sollten nach Auffassung der Kammern durch eine stufenweise Übergangsregelung abgemildert werden.