

Nordrhein-Westfälischer
Städte- und Gemeindebund

DER GESCHAFTSFÜHRER

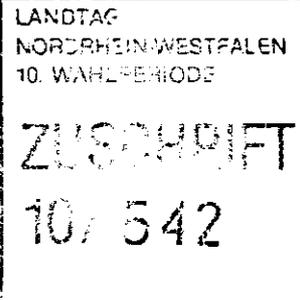
An die
Mitglieder des Landtages
von Nordrhein-Westfalen

4000 Düsseldorf 30, den 13. Okt. 1986
Kaiserswerther Straße 199/201

Postfach 6012, 4000 Düsseldorf 1

Telefon 02 11/4 58 71, Durchwahl 45 87 ... 220
Telex 8 584 200

Aktenzeichen: VI-902-17/0-hsch



Betr.: Stellungnahme des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1987 (Drs. 10/1252), zum Entwurf des Gesetzes zur Aufhebung des Grunderwerbsteuerverteilungsgesetzes (Drs. 10/1253) sowie zum Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P. zum Abbau der Neuverschuldung für das Land Nordrhein-Westfalen (Drs. 10/1302)

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

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

Mit vorzüglicher Hochachtung
In Vertretung

(Dr. Rehn)

I.

Eckdaten der Gemeindefinanzierung 1987

1. Allgemeine Finanzlage

Die allgemeine Begründung zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes für 1987 enthält eine realistische Darstellung der Finanzlage der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Danach ist festzuhalten, daß trotz strenger Ausgabendisziplin die Einnahmeentwicklung der Verwaltungshaushalte mit der Ausgabeentwicklung nicht Schritt gehalten hat. Im Gegensatz zu den Kommunal финанzen im gesamten Bundesgebiet ist die finanzielle Entwicklung der Kommunalhaushalte in Nordrhein-Westfalen durch einen negativen Finanzierungssaldo im Jahre 1985 geprägt. An dieser Entwicklung dürfte sich nach den vorliegenden Daten im Jahre 1986 nichts ändern. Es muß vielmehr befürchtet werden, daß der negative Finanzierungssaldo im Jahre 1986 noch stärker als im Jahre 1985 ausfällt.

Denn der durchschnittliche Einnahmewachstum der Kommunen in Nordrhein-Westfalen bleibt hinter der bundesdurchschnittlichen Entwicklung der kommunalen Einnahmen zurück. Andererseits verzeichnen die Ausgaben der Sozialhilfe nicht zuletzt aufgrund des hohen Sockels an Dauerarbeitslosen nach wie vor einen sprunghaften Anstieg. In keinem anderen Bereich war in den letzten Jahren ein derartiger Ausgabenanstieg zu verzeichnen. So mußten die Kommunen allein im Jahre 1986 bei den Sozialleistungen rd. 775 Mio DM mehr ausgeben als im Vorjahr. Das ist ein Anstieg von 10 v.H.

Schließlich ist zu bemerken, daß nach einer Phase der Beruhigung inzwischen auch die Personalausgaben und die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand wieder beträchtliche Zuwachsraten verzeichnen. Da die eigenen Spar- und Konsolidierungsmöglichkeiten der Gemeinden ausgeschöpft sind, muß wieder mit steigenden Defiziten gerechnet werden. Was die kreisangehörigen Städte und Gemeinden anbelangt, wurden nach unserer Kenntnis auch die Einnahmefähigkeiten bei den kostenrechnenden Einrichtungen durch Gebühren und Entgelterhöhungen bis an die Grenze des gesetzlich Zulässigen und Vertretbaren erhöht. Insgesamt läßt sich festhalten, daß trotz bestehender Unterschiede die finanzielle Situation der Kommunen in Nordrhein-Westfalen insgesamt als äußerst bedenklich anzusehen ist.

2. Wegfall der unmittelbaren Beteiligung an der Grunderwerbsteuer

Im deutlichen Gegensatz zu der realistischen Schilderung der Finanzlage der

Städte und Gemeinden steht der Beschluß der Landesregierung, die unmittelbare Beteiligung der kreisfreien Städte und Kreise an der Grunderwerbsteuer in Höhe von 9/14 des Grunderwerbsteueraufkommens zu streichen. Zwar hat sich gegenüber dem Referentenentwurf insoweit eine Änderung ergeben, als nunmehr das gesamte Grunderwerbsteueraufkommen in den kommunalen Steuerverbund einbezogen wird. Da gleichzeitig jedoch aus dem allgemeinen Kraftfahrzeugsteuerverbund die Fördermittel für den öffentlichen Personennahverkehr in Höhe von 178 Mio DM bestritten werden sollen, ändert sich nichts an der Tatsache, daß die Kommunen erneut ein Konsolidierungsopfer zugunsten des Landeshaushaltes in Höhe von rd. 1/2 Mrd. DM erbringen sollen. Wir sagen hierzu ganz eindeutig: Die Opfergrenze für die Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen ist nicht nur erreicht, sie ist bereits überschritten. Wir müssen den Eindruck gewinnen, daß das Land einseitig die Probleme des Landeshaushaltes im Auge hat, dabei aber zunehmend die finanziellen Schwierigkeiten seiner Städte, Gemeinden und Kreise vernachlässigt.

Angesichts der zwangsläufigen Steigerungen bei den Personal- und Sachausgaben sowie dem überproportionalen Anstieg der Sozialhilfeausgaben ist es schlechterdings nicht hinnehmbar, daß die Kommunen in Nordrhein-Westfalen nach dem kräftigen Minus bei den Landeszuweisungen im Jahre 1986 auch 1987 keinen ins Gewicht fallenden Zuwachs zu verzeichnen haben. Durch die Absenkung des Verbundsatzes von 28,5 % im Jahre 1981 auf 23 % im Jahre 1986 sowie die Kürzung des Kraftfahrzeugsteuerverbundes von 30 auf 25 % haben die Gemeinden in erheblichem Umfange zum Abbau der Neuverschuldung im Landeshaushalt beigetragen. Im Jahre 1986 beträgt die Entlastung des Landeshaushaltes rd. 2,25 Mrd. DM. Insgesamt hat das Land in den vergangenen Jahren durch die Kürzung der Zuweisungen an die Gemeinden rd. 7 Mrd. DM eingespart. Bei einem erneuten Konsolidierungsopfer in Höhe von rd. 1/2 Mrd. DM würde sich die jährliche Entlastung des Landeshaushaltes auf rd. 2,8 Mrd. DM erhöhen. Damit steht fest, daß die Reduzierung der Neuverschuldung im Landeshaushalt von ihrem Höchststand von 10,1 Mrd. DM im Jahre 1981 auf vorgesehene 5,6 Mrd. DM im Jahre 1987 zu mehr als die Hälfte auf Kosten der Städte, Gemeinden und Kreise erfolgt ist. Das Land hat immer wieder den hohen Stellenwert der kommunalen Selbstverwaltung betont. Wenn diese Äußerungen keine reinen Lippenbekenntnisse bleiben sollen, dann muß von dem beabsichtigten Wegfall der kommunalen Beteiligung an der Grunderwerbsteuer Abstand genommen werden.

3. Kommunaler Steuerverbund

Die Erhöhung des allgemeinen Steuerverbundes um 611 Mio DM oder um

6,9 v.H. ist auf dem Hintergrund des Wegfalls der bisherigen Beteiligung der Kreise und kreisfreien Städte am Grunderwerbsteueraufkommen zu sehen. Die beträchtliche Ausweitung des allgemeinen Steuerverbundes eröffnet die Möglichkeit, die verbliebenen Finanzmittel nach Gesichtspunkten der Steuerkraft auf die einzelnen Städte und Gemeinden und Kreise zu verteilen. Sie ändert aber nichts daran, daß die Gemeinden insgesamt rd. 500 Mio DM im Jahre 1987 weniger erhalten werden. Diese Regelung kann auch nicht darüber hinwegtäuschen, daß den Gemeinden eine unmittelbare Beteiligung an einer Steuerquelle genommen wird.

Was die Höhe der Verbundmasse anbelangt, gehen wir davon aus, daß die Verbundgrundlagen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Länderfinanzausgleich noch eine positive Korrektur erfahren, da bereits ab 1987 sämtliche Steuern bzw. steuerähnliche Einnahmen in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen sind.

II.

Struktur des Gemeindefinanzierungsgesetzes

1. Aufteilung der Steuerverbundmasse

Dem Vorschlag, den weitaus überwiegenden Teil der Steuerverbundmasse 1987 wie auch in den Vorjahren als allgemeine Finanzausweisungen bereitzustellen, ist grundsätzlich zuzustimmen. Angesichts der finanziellen Probleme zahlreicher Städte und Gemeinden ist es vordringlich, den Ausgleich der Verwaltungshaushalte zu sichern und damit den Selbstverwaltungsspielraum der Gemeinden im Rahmen der verbliebenen Möglichkeiten zu erhalten.

2. Verteilung der Schlüsselzuweisungen

Wir stimmen der Überlegung zu, daß strukturelle Veränderungen im System für die Berechnung und die Verteilung der Schlüsselzuweisungen solange unterbleiben sollten, bis die Untersuchungsergebnisse der Sachverständigenkommission zur Überprüfung der Bedarfskriterien für den Finanzausgleich vorliegen. In diesem Zusammenhang ist es folgerichtig, daß auf der Grundlage der bisherigen Beschlüsse des Landtages der Ansatz für negative Veränderungen bei der Bevölkerungsentwicklung ab 1987 entfällt.

3. Bedarfszuweisungen zur Beseitigung strukturell bedingter Fehlbeträge

Bedenklich halten wir die neue Regelung in § 17 Abs. 3 hinsichtlich der Gewährung von Bedarfszuweisungen zur Beseitigung strukturell bedingter

Fehlbeträge der Haushaltsjahre 1984 und 1985. Wir haben erhebliche Zweifel, ob die einzelnen aufgestellten Kriterien ein geeignetes Mittel sind, bestimmten Städten die Rückkehr zu einer ausgeglichenen Haushaltswirtschaft zu ermöglichen. Zunächst erscheint uns fraglich, ob die vorgesehenen Relationen des Fehlbetrages zum Verwaltungshaushalt die genügende Aussagekraft über die tatsächliche Haushaltslage der betroffenen Städte besitzen. Außerdem erscheint uns unverständlich, die Sonderhilfen an die Tatsache zu knüpfen, ob die Gemeinden bis zum Jahre 1979 Lohnsummensteuer erhoben haben oder nicht. Diese Regelung erweckt den Eindruck, als ob es sich hier um die Fortsetzung der bis zum Jahre 1982 einmalig gewährten Sonderhilfe handele. Auch erscheint uns in keiner Weise gesichert, ob die in Frage kommenden Städte durch eigene Sparanstrengungen den notwendigen Beitrag zur Haushaltssanierung leisten. Wir fordern daher, von einer derartigen Bestimmung im Rahmen des GFG Abstand zu nehmen.

Sollte das Land dennoch an dieser Sonderhilfe festhalten, ist diese aus Mitteln des allgemeinen Landeshaushaltes zu bestreiten.

III.

Zweckzuweisungen

1. Fördermittel für die Wasserwirtschaft

Angesichts des erheblichen Antragsstaus bei den Regierungspräsidenten ist die Kürzung der Fördermittel für wasserwirtschaftliche Maßnahmen um 30 Mio DM völlig unverständlich. Der dringend notwendigen Beseitigung wasserwirtschaftlicher Mißstände werden die Fördermittel des Landes in keiner Weise gerecht. Wenn einerseits die Mittel für die Stadterneuerung um 45 Mio DM angehoben, andererseits aber die Mittel zur Förderung von Abwassermaßnahmen um 30 Mio DM gekürzt werden, stellt sich die Frage, ob der Umweltschutz im Rahmen der Landespolitik deutlich an Gewicht verliert.

Sollte sich das Land wegen der finanziellen Schwierigkeiten zur Erhöhung des Ansatzes zur Förderung von Maßnahmen der Abwasserbeseitigung nicht in der Lage sehen, wird gefordert, daß die Mittel aus der Abwasserabgabe verstärkt als verlorene Zuschüsse bei der Förderung kommunaler Abwasserbeseitigungsprojekte zur Verfügung gestellt werden.

2. Investitionspauschale

Die geringfügige Erhöhung der Investitionspauschale wird begrüßt. Gleich-

zeitig wird auch die Absicht unterstützt, die Verteilungsregelung des Vorjahres beizubehalten.

IV.

Kraftfahrzeugsteuerverbund

1. Verbundmasse

Es wird die seit Jahren erhobene Forderung erneuert, den Verbundsatz für den Kraftfahrzeugsteuerverbund von 25 % auf 30 % zu erhöhen. Gleichzeitig wird entschieden dem Vorschlag widersprochen, die Verbundmasse mit einem Betrag von 38 Mio DM für den kommunalen Radwegebau sowie neuerdings mit einem Betrag von 178,4 Mio DM für Baumaßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs zu befrachten. Die Mittel aus der Kraftfahrzeugsteuerpauschale werden bei den Städten und Gemeinden weitgehend als allgemeine Deckungsmittel eingesetzt. Durch die Befrachtung des Kraftfahrzeugsteuerverbundes mit Fördermitteln in einer Größenordnung von über 200 Mio DM verlieren damit die Städte und Gemeinden wichtige Beträge zum Ausgleich der Verwaltungshaushalte.

2. Verteilung der Kraftfahrzeugsteuerpauschale

Die vorgeschlagene Änderung des Verteilungsschlüssels für die Mittel des Kraftfahrzeugsteuerverbundes auf Gemeinden und Kreise wird abgelehnt. Das von der Landesregierung mit der Änderung verfolgte Ziel, die langjährig zu beobachtenden unterschiedlichen Belastungen der Gemeinden und Kreise an den gesamten Straßenbauausgaben gerechter zu berücksichtigen, wird mit der vorgeschlagenen Änderung nicht erreicht. Denn gerade die großflächigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit einem weitverzweigten Straßen- und Wegenetz werden durch die Neuregelung nicht besser, sondern eher schlechter gestellt. Bei diesen Gemeinden stehen nämlich etwaigen Verbesserungen aus dem Verteilungsschlüssel erhöhte Belastungen im Rahmen der Kreisumlage gegenüber, weil die Kreise gezwungen sein werden, ihre Mindereinnahmen zumindest zum Teil über die Kreisumlage wieder zu kompensieren.

Für den Städte- und Gemeindebund ist die Änderung des Verteilungsschlüssels bei der Kraftfahrzeugsteuerpauschale darüber hinaus ein Element struktureller Veränderungen im Finanzausgleich. Eine derartige Veränderung kann sachgerecht nur im Zusammenhang mit den Ergebnissen der beim Innenmini-

ster eingesetzten Sachverständigenkommission zur Überprüfung der Struktur des Finanzausgleichs gesehen werden. Wir fordern daher, die Relation bei der Aufteilung der Kraftfahrzeugsteuerpauschale zwischen Gemeinden und Kreisen im jetzigen Zeitpunkt nicht zu ändern. Wir sind auch der Auffassung, daß vor Änderung des Verteilungsschlüssels noch weitergehende Untersuchungen über die Belastungen der verschiedenen Gebietskörperschaften mit Straßenbauausgaben vorzulegen sind.

Schließlich sei darauf hingewiesen, daß nach unseren Informationen die bisherigen Beratungen in der Sachverständigenkommission beim Innenminister ergeben haben, daß die Fläche durchaus von Bedeutung für die Bedarfssituation einer Stadt oder Gemeinde ist. Sofern die Flächenkomponente bei der Neugewichtung des Hauptansatzes keine Berücksichtigung erfahren sollte, müßte sie zumindest bei der Verteilung der Straßenbaumittel einbezogen werden, wie dies bereits heute bei den Kreisen der Fall ist. Dies alles spricht dafür, die Neuverteilung der Straßenbaumittel gründlich vorzubereiten und eine Änderung im Zusammenhang mit der Umsetzung der Ergebnisse der Sachverständigengruppe vorzunehmen.

V.

Wegfall der Krankenhausumlage

Dem Wegfall der Krankenhausumlage stimmen wir im Grundsatz zu. Wir betonen jedoch nochmals, daß wir in dem Wegfall der Krankenhausumlage auch nicht annähernd eine Kompensation für die Streichung der kommunalen Beteiligung an der Grunderwerbsteuer sehen.

VI.

Perspektiven für die Entwicklung der Leistungen an die Gemeinden in den kommenden Jahren

Die Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen für die Jahre 1986 - 1990 (Drs. 10/1251) enthält keine konkrete Aussage über die künftige Entwicklung der Leistungen des Landes an die Gemeinden. Vielmehr heißt es, daß die jährlichen Dotierungen dabei zwischen den Finanzierungsnotwendigkeiten für Landesaufgaben und dem Finanzbedarf der Kommunen abgewogen werden. Ferner wird auf die Aussage des Ministerpräsidenten in der Regierungserklärung vom 10.6.1985 hingewiesen, wonach das Land seiner finanziellen Verantwortung für die Gemeinden nur gerecht werden kann, wenn seine eigene finan-

zielle Leistungsfähigkeit dauerhaft gewährleistet bleibt. Darum sei eine gleichmäßige Finanzentwicklung von Land und Gemeinden sicherzustellen.

Angesichts der Erfahrungen der zurückliegenden Jahre müssen diese vagen Ausführungen in der Finanzplanung die Städte und Gemeinden mit größter Besorgnis erfüllen. Dies insbesondere auf dem Hintergrund der Tatsache, daß die jährliche Neuverschuldung des Landes in den kommenden Jahren schrittweise auf rd. 2 Mrd. DM im Jahre 1990 zurückgeführt werden soll. Die Kommunen befürchten, daß dieses Ziel nur bei weiteren massiven Einschnitten bei den Leistungen des Landes an die Kommunen zu erreichen ist. Im Vergleich zur Entwicklung der Steuereinnahmen weisen insbesondere die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse aus dem Landeshaushalt nach den Vorgaben der Finanzplanung einen unterdurchschnittlichen Anstieg im Jahre 1988 aus. Das gilt namentlich auch für Ausgaben zur Investitionsförderung. Im Interesse der Finanzplanung der Städte und Gemeinden fordert der Städte- und Gemeindebund deshalb, daß den Gemeinden klar gesagt wird, ob über die bisherigen Eingriffe hinaus auch in den Jahren nach 1987 weitere Einschnitte bei den Zuweisungen des Landes an die Gemeinden zu erwarten sind. Wir sind der Auffassung, daß die Städte und Gemeinden auf eine derartige klare Aussage einen Anspruch haben. Nur auf dem Hintergrund berechenbarer Zahlen läßt sich eine realistische kommunale Finanzplanung aufbauen. Jedenfalls ist es nicht länger hinnehmbar, daß die Städte und Gemeinden des Landes jährlich mit immer neuen Varianten im Zuweisungsbereich überzogen werden.

VII.

Entschuldungsgesetz der F.D.P.-Fraktion

Den von der F.D.P.-Fraktion vorgelegten Gesetzentwurf zum Abbau der Neuverschuldung für das Land Nordrhein-Westfalen halten wir aus kommunaler Sicht für unrealistisch und für die Kommunen nicht hinnehmbar. Würde nämlich dem Vorschlag der F.D.P. gefolgt, müßte die Nettoneuverschuldung im Jahre 1987 auf 3,7 Mrd. DM festgesetzt werden. Dies wären knapp 2 Mrd. DM weniger als nach dem Regierungsentwurf. Nach unserer Einschätzung würde eine derartig drastische Reduzierung der Neuverschuldung nur bei noch weitergehenden Kürzungen bei den Zuweisungen an die Gemeinden zu erreichen sein. Das aber hätte zur Folge, daß die weitaus überwiegende Zahl der Städte und Gemeinden im Lande Nordrhein-Westfalen vor einem finanziellen Zusammenbruch ständen.

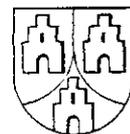
Von weitergehenden Ausführungen möchten wir absehen, da der Gesetzentwurf keinen Hinweis darauf enthält, über welche Kürzung von Ausgaben die angestrebte Reduzierung der Neuverschuldung erreicht werden soll.

VIII.

Zusammenfassung

Mit den Eckdaten der Gemeindefinanzierung für 1987 werden von den Städten und Gemeinden erneut überproportionale Opfer zur Konsolidierung des Landeshaushaltes verlangt. Die geplante "Nullrunde" bei den Zuweisungen an die Gemeinden ist unausgewogen. Sie wird den besonderen Finanzbedürfnissen der Städte und Gemeinden angesichts steigender Ausgaben, insbesondere im Sozialhilfebereich, nicht gerecht. Die dringend notwendige Steigerung der Investitionskraft der Gemeinden bleibt aus.

Der Städte- und Gemeindebund fordert daher, von dem beabsichtigten Wegfall der kommunalen Beteiligung am Grunderwerbsteueraufkommen Abstand zu nehmen. Mit 7 Mrd. DM haben die Städte und Gemeinden in den vergangenen Jahren bereits erheblich durch die mehrfache Absenkung des Verbundsatzes zur Konsolidierung des Landeshaushaltes beigetragen. Die Opfergrenze für die Kommunen des Landes ist nicht nur erreicht, sie ist bereits überschritten.



Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund

4000 Düsseldorf 30, den
Kaiserswerther Straße 199/201
Postfach 6012, 4000 Düsseldorf 1
Telefon 02 11/4 58 71, Durchwahl 4587...220
Telex 8 584 200
Aktenzeichen: VI-902-17/0-hsch

Stellungnahme

des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes zu den Regierungsentwürfen

- des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1987 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1987), - LT-Drs. 10/1252 und

- des Gesetzes zur Aufhebung des Grunderwerbsteuerverteilungsgesetzes - LT-Drs. 10/1253) sowie

- zum Gesetzesentwurf der Fraktion der F.D.P. zum Abbau der Neuverschuldung für das Land Nordrhein-Westfalen (Entschuldungsgesetz)
- LT-Drs. 10/1302.