

LANDESHAUPTSTADT DÜSSELDORF

Düsseldorf, den 04.11.1986

Herrn
Karl Josef Denzer
Landtagspräsident
Postfach 1143
Haus des Landtags
4000 Düsseldorf 1

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
10. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
10/591

Sehr geehrter Herr Präsident,

mit wachsender Sorge verfolgen wir die Bestrebungen der Landesregierung, die unmittelbare Beteiligung der Gemeinden an der Grunderwerbsteuer in Höhe von 9/14 (= 482 Mio DM) zu streichen und stattdessen eine stark reduzierte Beteiligung in Höhe von 23 % des Aufkommens (178 Mio DM) über die Kanäle des Finanzausgleichs einzuführen.

Diese strukturelle Änderung, die obendrein noch einhergehen soll mit einer Kürzung des den Gemeinden zugestandenen Anteils um 64 %, verschlechtert auf Dauer die finanziellen Grundpositionen aller Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Und mit einer solchen Operation würde das Land Nordrhein-Westfalen nicht nur mit einer Jahrzehnte alten Tradition brechen, es würde auch seine Gemeinden schlechter behandeln als andere Länder (Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz überlassen die Grunderwerbsteuer den Gemeinden zu 100 % und Bayern überläßt 80 %; in Hessen, Saarland und Niedersachsen erhalten die Gemeinden mit 4/7 des Aufkommens immerhin mehr als die Hälfte).

Neben der Gewerbesteuer und der Grundsteuer ist die Grunderwerbsteuer so stark auf die örtliche Wirtschaft bezogen, daß der Gesetzgeber Anfang der Achtziger Jahre, als die Neufassung des Grunderwerbsteuergesetzes beraten wurde, die volle Übertragung der Verwaltungs- und Ertragshoheit auf die Gemeinden ernsthaft erwogen hat. Die Frage, ob die Grunderwerbsteuer ihrem Charakter entsprechend mehr eine kommunale als eine Landessteuer ist, wurde schon mehrfach in diesem Sinne diskutiert.

Da der Anteil der Gemeinden an der Grunderwerbsteuer nach dem örtlichen Aufkommen berechnet wird, ist diese Steuer für die Gemeinde eine eigenständige Einnahmequelle. Die Absichten der Landesregierung, diese eigenständige Steuer in eine um 64 % reduzierte Schlüsselzuweisung umzuwandeln, stoßen natürlich bei allen Gemeinden auf Widerstand und Ablehnung. Auch die strukturschwachen Gemeinden, denen 1987 insgesamt 6,2 % mehr Schlüsselzuweisungen zugestanden werden sollen, können mit dem Fortfall der Grunderwerbsteuer dennoch nicht zufriedengestellt werden. Eine von der Finanzlage und der Finanzpolitik des Landes unabhängige und nur auf den örtlichen Grundstücksmarkt bezogene eigenständige Steuer ist eben qualitativ besser als eine Schlüsselzuweisung mit allen ihren Unsicherheiten.

Eine weitere finanzielle Benachteiligung der Gemeinden ist vorgesehen durch die Befrachtung des Kraftfahrzeugsteuerverbundes. Bisher wurden den Gemeinden 25 % (bis 1981 waren es 30 %!) des Kraftfahrzeugsteueraufkommens für die Unterhaltung der Straßen zugewiesen. Diese 25 % machen 1987 rd. 509 Mio DM aus, die in die Gemeindehaushalte fließen sollten. Nach den Vorstellungen der Landesregierung sollen hiervon 178 Mio DM abgezweigt und für Baumaßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs eingesetzt werden; diese Baumaßnahmen werden sonst aus dem Landeshaushalt außerhalb des Finanzausgleichs finanziert. Durch diese Umstellung (Befrachtung) wird der Landeshaushalt an anderer Stelle entlastet, zu Lasten der Zuweisungen an die Gemeinden für die Unterhaltung von Straßen.

Faßt man das komplizierte Zuweisungssystem des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1987 nach dem vorliegenden Entwurf zusammen, dann sieht das Ergebnis so aus:

Die Mehrzuweisungen betragen		611,0 Mio DM,
davon Schlüsselzuweisungen	496 Mio DM	
Zweckzuweisungen	115 Mio DM.	

Diese Mehrzuweisungen werden durch Kürzungen anderer Zuweisungen an die Gemeinden finanziert:

1. Fortfall der Beteiligung der Gemeinden an der Grunderwerbsteuer		480,0 Mio DM
2. Befrachtung des Kraftfahrzeugsteuerverbundes		178,0 Mio DM
3. Wegfall der Sonderhilfe an die Landschaftsverbände		26,8 Mio DM
4. Befrachtungen der übrigen Zuweisungen		<u>4,8 Mio DM</u>
		689,6 Mio DM
Dagegen steht noch die Krankenhausumlage		<u>./.</u> 90,0 Mio DM
		rd. 600,0 Mio DM
		=====

Der Finanzausgleich 1987 ist vom rechnerischen Ergebnis her also eine Nullrunde; die gleichzeitig vorprogrammierten finanziellen Nachteile aufgrund der Strukturverschlechterungen wird man allerdings erst in den kommenden Jahren quantifizieren können.

Diese negativen Effekte wiegen um so schwerer, als die Einnahmen der Gemeinden seit 1979 ununterbrochen strukturell verändert und ausgedünnt werden:

Es begann mit dem Fortfall der Lohnsummensteuer.

1983 wurde die Auftragskostenpauschale gestrichen.

1983/84 wurde die Gewerbesteuer erleichtert (Kürzung der Hinzurechnungen bei den Dauerschulden und Dauerschuldzinsen).

Der Bundesgesetzgeber setzt seine Politik der Steuererleichterungen fort, die sich sowohl direkt über den Einkommensteueranteil als auch indirekt über die Verbundmasse auswirken.

Das Land Nordrhein-Westfalen kürzt die Zuweisungen an die Gemeinden seit 1982: Hätten wir heute noch den Verbundsatz von 1981, nämlich 28,5 %, dann hätten die Gemeinden von 1982 bis 1986 rd. 5,9 Mrd. DM mehr Zuweisungen nur aus dem allgemeinen Steuerverbund erhalten. Durch die schrittweise Kürzung der Verbundquote von 28,5 % auf 23 % (1986) wurden die Gemeinden vom Wachstum des allgemeinen Steuerverbundes ausgeschlossen.

Und wäre der Anteil der Gemeinden am Kraftfahrzeugsteuerverbund von 30 % auch in den Jahren 1982 bis 1986 geblieben, hätten die Gemeinden in dieser Zeit rd. 485 Mio DM mehr Straßenbaulastpauschale bekommen, um ihre Straßen instandzusetzen. Auch bei der Kraftfahrzeugsteuer hat das Land die Wachstumsgewinne voll für sich behalten. Auch hier wurden die Gemeinden am Wachstum nicht beteiligt.

Rechnet man die Befrachtungen in Höhe von 480 Mio DM hinzu, dann beträgt der Gesamtverlust der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen von 1982-1986 rd. 6,8 Mrd. DM.

In dieser Zeit hat das Land seine Personalausgaben und seinen Sachaufwand stärker erhöht als die übrigen Länder. Und in derselben Zeit haben andere Länder ihre Nettozuweisungen an ihre Gemeinden um 5,3 % erhöht, während Nordrhein-Westfalen seine allgemeinen Zuweisungen an die Gemeinden und Kreise um rd. 14 % kürzte.

In dieser Zeit kaum wachsender Einnahmen waren die Gemeinden gezwungen, einen rigorosen Konsolidierungskurs einzuschlagen. Dieses Rezept versagte allerdings bei den Sozialausgaben, die aufgrund der wachsenden Dauerarbeitslosigkeit in der Zeit von 1980 bis 1986 um 146 % anstiegen, nämlich von 3,6 Mrd. DM auf 8,9 Mrd. DM.

In Düsseldorf betragen allein die durch Arbeitslosigkeit bedingten Sozialausgaben inzwischen 46 Mio DM aufs Jahr bezogen.

Trotz ihrer überdurchschnittlichen Steuerkraft wird die Stadt Düsseldorf durch die geplanten Gesetzesänderungen mit weiteren 34 Mio DM ins Defizit getrieben. Die Struktur unseres Haushaltes hat sich in den vergangenen Jahren ständig verschlechtert, eine

Folge des Fortfalls der Auftragskostenpauschale in Höhe von zuletzt rd. 31 Mio DM, der überproportional wachsenden Sozialausgaben, Personalausgaben, der Defizite des öffentlichen Personennahverkehrs und der Landschaftsumlage.

Wir waren einerseits gezwungen, einen großen Teil der freiwilligen Ausgaben im sozialen und kulturellen Bereich zu streichen, den Unterhaltungsaufwand für Gebäude, Straßen und Grünanlagen zu halbieren und gleichzeitig ständig die Hebesätze bei der Gewerbesteuer zu erhöhen. Mit 430 % liegen wir an erster Stelle in Nordrhein-Westfalen. Trotz dieses Spitzensteuersatzes und der günstigen Steuerkraft dieser Stadt wird es 1987 nicht gelingen, die zusätzlichen Sozialausgaben, Personalausgaben und das zusätzliche Defizit der Rheinbahn durch Ausgabenkürzungen oder Mehreinnahmen aufzufangen. Allein aus diesen drei Bereichen resultieren 1987 ungedeckte Mehrausgaben in Höhe von 35 Mio DM bis 40 Mio DM. Der Wegfall der Grunderwerbsteuerebeteiligung und die Kürzung der Kraftfahrzeugsteuerpauschale erhöhen dieses Defizit um 32 Mio DM auf 67 Mio DM bis 72 Mio DM.

Da die Stadt Düsseldorf zu den wenigen Städten des Landes gehört, die keine Schlüsselzuweisungen erhalten und darüber hinaus durch die systemimmanenten Regelungen des Finanzausgleichs nur benachteiligt werden, drängt sich die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit dieser bereits hingenommenen und noch bevorstehenden Benachteiligungen geradezu auf. Es wird zu prüfen sein, ob beispielsweise das Verfahren für die Verteilung der Investitionspauschale verfassungsrechtlich haltbar ist:

Die Hälfte der Pauschale wird gewährt nach dem Grad der über dem Landesdurchschnitt liegenden Arbeitslosigkeit. Je höher der Grad der Abweichung, um so mehr partizipiert die Gemeinde an der Verteilung der zweiten Hälfte der Investitionspauschale. Da die Arbeitslosenquote mit der absoluten Zahl der Arbeitslosen einer Stadt nur indirekt etwas zu tun hat, kommt es bei der Verteilung dieser Mittel zu merkwürdigen Ergebnissen, wenn man die fünf Großstädte dieses Landes miteinander vergleicht (Basis: Gemeindefinanzierungsgesetz 1986):

Stadt	Arbeitslose	Quote %	Abweichung vom Landes- durchschnitt %	Zuweisung DM
Düsseldorf	27.958	11,4	+ 0,4	1.986.121
Dortmund	36.690	17,2	+ 6,2	31.355.327
Duisburg	32.098	16,0	+ 5,0	22.907.092
Essen	33.712	14,9	+ 3,9	21.374.809
Köln	52.981	13,8	+ 2,8	22.676.619

Aus dieser Tabelle läßt sich ablesen, daß die Arbeitslosenquote nichts aussagt über die tatsächliche Zahl der Arbeitslosen. Duisburg hat nur rd. 4.000 bzw. 15 % mehr Arbeitslose als Düsseldorf. Für diese 15 % mehr Arbeitslose erhält Duisburg 1.150 % mehr Investitionspauschale. Die Stadt Köln hat 65 % mehr Arbeitslose als Duisburg und erhält dennoch weniger Investitionspauschale als Duisburg.

Hier stellt sich die Frage nach der Gerechtigkeit des Verteilungsmaßstabes.

Wir werden ferner prüfen lassen müssen, ob es verfassungskonform ist, wenn der Düsseldorfer Anteil an der Grunderwerbsteuer ohne Kompensation gestrichen und teilweise in den allgemeinen Steuerbund überführt wird.

In der Hoffnung, die Landesregierung von ihren Plänen abzubringen, die eine Gefahr für die kommunale Selbstverwaltung darstellen, hat der Rat der Stadt Düsseldorf am 25.9.86 folgenden Beschluß gefaßt:

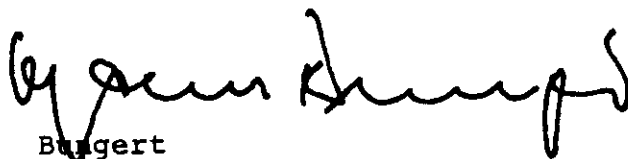
"Der Rat der Stadt fordert den Landtag von Nordrhein-Westfalen auf, den Plänen der Landesregierung, die Grunderwerbsteuerbeteiligung der Kreise und kreisfreien Städte in Höhe von fast 500 Mio DM zu streichen, nicht zuzustimmen.

Gleichzeitig fordert der Rat der Stadt das Land auf, zukünftig keine weiteren Entlastungen der Landesfinanzen durch Rückgriff auf die Kommunalfinanzen vorzunehmen, ohne daß den Kommunen andere Einnahmequellen durch das Land in gleicher Höhe erschlossen werden.

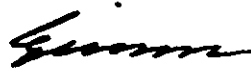
Der Rat der Stadt begrüßt die in dieser Frage ergriffenen Initiativen des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes, des Städtetages NW und des Bundes der Steuerzahler, die ebenfalls davor gewarnt haben, den Kreisen und kreisfreien Städten diese wichtige Einnahmequelle zu streichen."

Bitte unterstützen Sie Ihre Landeshauptstadt Düsseldorf und alle anderen Städte und Gemeinden unseres Landes bei der Beratung des Gemeindefinanzierungsgesetzes und des Gesetzes zur Verteilung der Grunderwerbsteuer durch ein Votum, das Gefahren für die Selbstverwaltung der Gemeinden abwehrt und die unumgängliche Vorsorge für unsere Bürger sicherstellt.

Mit freundlichen Grüßen



Burgert
Oberbürgermeister



Högener
Oberstadtdirektor