



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen



Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-211
e-mail: info@nwstgb.de
Internet: www.nwstgb.de

Aktenzeichen: IV 902-01/1 schn/do
Ansprechpartner/in: Geschäftsführer Dr. Schneider
Referent Hamacher
Durchwahl 0211 • 4587-220

4. Januar 2001

Stellungnahme

**des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen
zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Regelung der Zuweisungen
des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände
im Haushaltsjahr 2001 und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der
finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit
im Haushaltsjahr 2001 (Drucksache 13/402)**

Das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes NRW hat sich in mehreren Sitzungen mit der kommunalen Finanzsituation und den Vorstellungen der Landesregierung für ein Gemeindefinanzierungsgesetz 2001 befaßt. Ausgehend hiervon nehmen wir zum o.g. Gesetzentwurf wie folgt Stellung.

a) Allgemeine Finanzsituation

Die Finanzsituation der Städte und Gemeinden wird in den nächsten Jahren nachhaltig durch die Steuermindereinnahmen aufgrund der vergangenen Steuerreformprojekte, insbesondere des Steuersenkungsgesetzes 2000 geprägt.

Für die Gemeinden in NRW ergeben sich allein aus dem Steuersenkungsgesetz 2000 für das Jahr 2001 unmittelbare Steuerausfälle von 1,1 Mrd. DM, die bis zum Jahre 2006 auf 1,7 Mrd. DM ansteigen. Addiert man die mittelbaren Steuerausfälle hinzu, d.h. den Anteil, mit dem die Städte und Gemeinden systemimmanent im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Höhe des jeweiligen Verbundsatzes an den Steuermindereinnahmen des Landes beteiligt sind, so ergibt sich ein Steuerminus in Höhe von 1,8 Mrd. DM in 2001.

Es ist richtig: Die Entlastung von Unternehmen ist eine gesamtstaatliche Aufgabe, insofern nimmt das föderale Finanzsystem Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in die finanzpolitische Verantwortung. Daraus folgt zwingend, daß die Lasten, d.h. die Mindereinnahmen aus diesem Reformprojekt, fair zwischen den staatlichen Ebenen verteilt werden müssen. Dem wird das Gesetz nicht gerecht. Die Städte und Gemeinden tragen im Jahresdurchschnitt bis 2006 rund 18 % aller Steuermindereinnahmen von Bund, Län-

dern und Gemeinden, obwohl der Anteil ihrer Steuereinnahmen am Steueraufkommen aller drei staatlichen Ebenen derzeit nur bei 12,5 % liegt. Auf diese Weise wälzen Bund und Länder große Teile ihrer Kosten des notwendigen Strukturwandels auf die Kommunen ab. Für die gesamtstaatlich notwendige Konsolidierungspolitik ist es absolut kontraproduktiv, wenn Bund und Land kommunale Sparerfolge abzuschöpfen versuchen, statt im eigenen Haus zu sparen.

Auch wenn die kommunalen Spitzenverbände einiges haben abwehren können, haben dennoch Bund und Länder erneut, wie bei der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer, die Gewerbesteuerumlage massiv erhöht. Die Begründung ist weder finanzpolitisch noch sachlich zutreffend. Auch ohne diese drastische Erhöhung der Umlage werden die Städte und Gemeinden proportional, d.h. entsprechend ihrem Anteil am Steueraufkommen von Bund, Ländern und Gemeinden beteiligt. Zum anderen sind die von der Bundesregierung unterstellten milliardenschweren Mehreinnahmen aus der Veränderung von Abschreibungsregelungen nicht dauerhaft. Auch das Finanzministerium weiß, daß die Veränderungen von Abschreibungsregelungen immer nur zu temporären Mehreinnahmen führen, denen in späteren Jahren Mindereinnahmen gegenüberstehen.

Die Gewerbesteuerumlageerhöhung führt nicht nur zu Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer. Finanzpolitisch gleich bedeutsam ist der Effekt, daß durch die zunehmende Abschöpfung des Gewerbesteueraufkommens der Interessenzusammenhang zwischen Wirtschaft und Standortgemeinde immer mehr verloren geht. Gleichzeitig wird der Charakter der Gewerbesteuer als Gemeindesteuer demontiert. Die Gemeinden benötigen dringend eine Gemeindefinanzreform, die ein der heutigen Aufgabenlage und der Rechtslage des Grundgesetzes angepasstes Konzept der Gemeindefinanzierung mit sich bringt.

Hierfür spricht eine weitere Entwicklung, die bedenklich ist. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sind die beiden wichtigsten eigenen Steuerquellen der Gemeinden. Sie sind für die einzelne Gemeinde jeweils von sehr unterschiedlicher Bedeutung. Entsprechend unterschiedlich sind die Auswirkungen von Steuerreformen auf die Finanzen einer Gemeinde. Die bisherigen Steuerreformen - auch das Steuersenkungsgesetz - haben vor allem zu massiven Steuerausfällen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer geführt. Dadurch wird eine Schiefelage im Gemeindefinanzsystem verstärkt, die zu Lasten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden geht. Denn für diese hat die Einkommensteuer tendenziell eine größere Bedeutung als die Gewerbesteuer, deren Bedeutung mit zunehmender Einwohnergröße steigt.

Der Grund liegt in den unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen; hier Kleingewerbe, Handwerk, Mittelstand, dort die kapitalintensive Großindustrie. Daraus folgt: Die Steuerreformen sind mit interkommunalen Verteilungswirkungen zu Lasten des kreisangehörigen Raums verbunden. Das gilt übrigens auch für die künftigen Reformvorhaben, wie die Rentenreform, weitere Kindergelderhöhungen oder die Entfernungspauschale. Sie schlagen sich überwiegend beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nieder.

Hinzu kommt, daß kleinere und wirtschaftsschwache Gemeinden im Durchschnitt stärker auf Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich angewiesen sind; insofern sind sie gleichzeitig auch stärker von Zuweisungsverlusten im kommunalen Finanzausgleich, vor allem bei den Schlüsselzuweisungen, betroffen. Im Hinblick auf die Haushaltsautonomie wiegen die Einnahmeausfälle der Steuerreformmaßnahmen für kleinere und steuerschwache Städte und Gemeinden damit doppelt schwer.

Dabei drohen in den nächsten Jahren weitere Steuermindereinnahmen durch die jetzt von der Bundesregierung beschlossene steuerliche Begünstigung der privaten Altersvorsorge. Nach ersten Berechnungen betragen diese in 2003, dem Inkrafttreten der Hauptbestandteile des Gesetzentwurfes, rd. 250 Mio. DM. Sie steigen an bis zum Jahre 2008 auf rd. 800 Mio. DM. Nach Auffassung der Landesregierung (Landtagsdrucksache 13/79)

stehen vor dem Hintergrund der anstehenden Bundesverfassungsgerichtsentscheidung über die künftige Besteuerung der Altersvorsorge Forderungen nach weiteren Steuer-senkungen von bis zu 50 Mrd. DM jährlich im Raum.

Weitere gemeindliche Steuerausfälle bei der Einkommensteuer in Höhe von ca. 60 Mio. DM jährlich (unmittelbar über dem 15 %igen Anteil: 27 Mio. DM; mittelbar im Rahmen des GFG: 32 Mio. DM) sind durch die von Bundestag und Bundesrat Ende 2000 beschlossene Einführung einer verkehrsmittelunabhängigen Entfernungspauschale von 70 bzw. 80 Pfg. - je nach Länge des Arbeitsweges - zum 01.01.2001 zu erwarten. Für die Städte und Gemeinden ist es nicht akzeptabel, daß ausschließlich der Bund allein aus der nächsten Erhöhung der Ökosteuern mindestens 5,4 Mrd. DM zusätzlich einnimmt, während zur Finanzierung von Ausgleichsmaßnahmen Länder und Gemeinden herangezogen werden.

Jetzt schon "sicher" und nicht unbeträchtlich sind weitere Steuermindereinnahmen, die sich für die Städte und Gemeinden mittelbar im GFG und unmittelbar im Bereich der Gewerbesteuer aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen ergeben. Aus diesem kräftigen Steuerzuwachs des Bundes in Höhe von knapp 100 Mrd. DM ergeben sich für das Land NRW durch die Abschreibung der Lizenzaufwendungen und damit entsprechend geringere Gewinne Steuerausfälle von jährlich 750 Mio. DM. Zu den gemeindlicherseits im Rahmen des GFG zu tragenden anteiligen 172 Mio. DM kommen unmittelbar weitere Steuerausfälle bei der Gewerbesteuer in Höhe von rd. 350 Mio. DM jährlich hinzu. Denn durch die steuerliche Abschreibung der Lizenzaufwendungen reduzieren sich auch die im Rahmen der Gewerbesteuer zu versteuernden Gewinne.

Die Verwendung der Erlöse zur Schuldentilgung durch den Bund ist zwar der richtige Ansatz. Es kann aber nicht im Interesse der Länder sein, daß nur der Bund einseitig seine Zinslast reduziert und die Länder und Kommunen außen vor läßt. Ebenso wie die Steuerausfälle von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam zu tragen sind - die Entlastung von Unternehmen ist eine gesamtstaatliche Aufgabe, insoweit nimmt das föderale Finanzsystem Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in die finanzpolitische Verantwortung-, müssen auch die Erlöse auf alle Ebenen gleichmäßig entsprechend dem jeweiligen Steuerkraftanteil (Bund zur Zeit: 42,9%; Länder zur Zeit: 39,9 %; Gemeinden zur Zeit: 12,3%) verteilt werden.

Die Konsolidierung der defizitären gemeindlichen Verwaltungshaushalte ist ausgehend hiervon nach wie vor die zentrale finanzpolitische Herausforderung in den nächsten Jahren. Eine Trendwende ist nicht in Sicht. Zwar hat sich die Finanzsituation 1999 nicht verschlechtert. Die Lage ist aber nach wie vor kritisch. Trotz zuletzt steigender Steuereinnahmen - wenn auch aufgrund von Sondereffekten - und erstmals positiven Gesamtfinanzierungssalden 1998 und 1999 bedeuten Altfehlbeträge von 5,7 Mrd. DM für die kommunalen Verwaltungshaushalte eine schwere Hypothek für die nächsten Jahre, zumal die Sparpotentiale durch die erfolgreichen langjährigen Konsolidierungsmaßnahmen weitgehend erschöpft sind.

Die Investitionsquote hat ebenso einen Tiefstand erreicht wie die Personalkostenquote und der Personalbestand. Die Gemeinden haben seit 1992 über 30.000 Stellen abgebaut, während das Land im vergleichbaren Zeitraum rd. 300 Stellen zusätzlich geschaffen hat.

Gewisse Lichtpunkte in den vergangenen zwei Haushaltsjahren dürfen nicht fehlinterpretiert werden: Zum einen haben die Kommunen verstärkt ihr Tafelsilber veräußert: Doch derartige Operationen lösen keine finanziellen Strukturprobleme, sind nicht unendlich wiederholbar. Auch der außergewöhnliche steuerliche "Segen" resultiert aus Sondereffekten in einigen Branchen wie Banken, Versicherungen und Telekommunikation. Diese Mehreinnahmen sind zudem sehr ungleich verteilt.

Die angespannte Finanzsituation dürfte sich in den nächsten Jahren kaum ändern. Bei den Steuereinnahmen wird es in 2001 und in den Folgejahren wegen der steuerlichen Entlastungsmaßnahmen trotz anziehender Konjunktur keine Zuwächse geben. Für 2001 ist nach den Orientierungsdaten des Innenministeriums von einem Rückgang um 1,7 v.H. auszugehen. Andere Möglichkeiten zur Verbesserung der Einnahmesituation bestehen praktisch nicht. Die Hebesätze bei der Gewerbesteuer sind weitgehend ausgereizt.

Von daher ist die Einschätzung der Deutschen Bundesbank richtig, welche lautet: "Die Gebietskörperschaften zusammen genommen werden im kommenden Jahr wieder ein erhebliches Defizit aufweisen.... Ausschlaggebend hierfür sind die mit der Steuerreform verbundenen Ausfälle. Die Steuereinnahmen werden deshalb trotz der erwarteten günstigen konjunkturellen Entwicklung insgesamt rückläufig sein,....."

Wie, was dringend notwendig ist, die folgenden Jahre zum Abbau der Fehlbeträge in den Verwaltungshaushalten und gleichzeitig zur Vorsorge wegen der Folgen der Steuerreform in 2005 - in diesem Jahr erreichen die gemeindlichen Mindereinnahmen ihre Spitze - genutzt werden sollen, und dies durch konsequentes Sparen und Konsolidieren auf der Ausgabenseite, ist mehr als fraglich. Denn die Sparpotentiale sind durch die langjährigen erfolgreichen Konsolidierungsrunden weitgehend aufgebraucht. Die Mobilisierung zusätzlicher Reserven erscheint daher kurz- und mittelfristig nahezu ausgeschlossen. Das Erwirtschaften neuer Handlungsspielräume auf der Ausgabenseite erscheint um so schwieriger, als insbesondere bei den sozialen Leistungen, einem der gewichtigsten Ausgabebereiche im Verwaltungshaushalt, in den nächsten Jahren erhebliche, nicht verkräftbare Steigerungen drohen. Denn es fest steht: Ob es den Gemeinden gelingt, bei der Konsolidierung insoweit weitere, wenn auch bescheidene Erfolge zu erzielen, hängt im wesentlichen von der Ausgabenentwicklung in den Sozialhaushalten ab. Gerade hier könnte das "Zwischenhoch" der vergangenen Jahre mit rückläufigen Ausgaben schon bald durch anhaltende, schwere und von den Gemeinden nicht steuerbare "Tiefdruckeinflüsse" abgelöst werden.

So verpuffen die Entlastungseffekte bei der Pflegeversicherung zusehends. Die begrenzten Pflegesätze und die Tatsache, daß die Menschen immer älter und immer mehr ältere Leute immer stärker pflegebedürftig werden, haben dazu geführt, daß bereits heute bis zu 60 % der Bezieher von Leistungen aus den Pflegekassen auf Sozialhilfe angewiesen sind. Dieser Trend wird sich weiter verstärken. So hat sich bereits im Jahre 1999 in NRW die Hilfe zur Pflege um 6,2 % auf 1,27 Mrd. DM erhöht.

Auch die "Eingliederungshilfe für Behinderte" entwickelt sich in den letzten Jahren zu einem kaum noch tragbaren Kostenfaktor. Er ist in der öffentlichen Diskussion weitgehend unbeachtet geblieben, obwohl er in den letzten Jahren stetig steigt, allein in 1999 um 5,4 % auf 3,75 Mrd. DM, und damit mittlerweile rund ein Viertel der gesamten Sozialhilfeausgaben in NRW ausmacht. Hier stellt sich die Frage, ob die Behindertenhilfe und deren Finanzierung wirklich eine kommunale oder nicht doch eine gesamtstaatliche Aufgabe ist.

Daß der Wandel der Familienstrukturen mit der zunehmenden Anzahl der Alleinerziehenden ebenfalls zu stetig steigenden Aufwendungen in der Sozialhilfe führt, ist mittlerweile Allgemeingut.

Die Absicht der Bundesregierung, die kommunalfinanzierte Sozialhilfe zu einer allgemeinen Grundsicherung umzufunktionieren, indem bei über 65-jährigen und Erwerbsunfähigen ab dem 18. Lebensjahr künftig die Sozialhilfe unabhängig von Unterhaltsansprüchen gegenüber Kindern und Eltern gewährt wird, stößt auf den schärfsten Protest der kommunalen Spitzenverbände. Dieser Mißbrauch der Sozialhilfe als Grundsicherung wäre einer der schwersten Eingriffe in die kommunalfinanzierte nachrangige Sozialhilfe und mit unkalkulierbaren finanziellen Folgen für die Kommunen verbunden. Ihre Bemühungen zur Eindämmung und Beherrschung der zu erwartenden Kostensteigerungen bei

der Sozialhilfe wären damit von vornherein zum Scheitern verurteilt. Aber auch im Schulbereich gibt es Kostensteigerungen, welche die Gemeinden zusehends finanziell überfordern. Die Öffnung von Schule für ihr außerschulisches Umfeld, die den Unterricht ergänzenden Betreuungsangebote (Schule von acht bis eins, Schule Dreizehn Plus), der integrative Unterricht von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die zunehmende Gewalt und nicht zuletzt der Einsatz neuer Medien zeigen eines ganz deutlich: Die Lasten der Schulfinanzierung verlagern sich immer weiter auf den Schulträger. Die Trennung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten ist in der derzeitigen Form nicht mehr zeitgemäß. Das geltende Schulfinanzgesetz muß dringend reformiert werden. Insbesondere die Ausstattung von Schulen mit Computern ist eine gesamtstaatliche Aufgabe, von den Gemeinden nicht mehr leistbar. Die Gemeinden müßten allein für diesen Teilbereich ein Vielfaches dessen aufwenden, was sie bisher insgesamt für den Schulbereich aufgewendet haben.

Von einer grundlegend strukturellen Trendwende zum Besseren kann also keine Rede sein, auch wenn die Zahl der Kommunen, die ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen müssen, auf einem nicht akzeptablen hohen Niveau stagniert. Nach wie vor müssen viele Gemeinden laufende Ausgaben dauerhaft mit Krediten finanzieren, weil ihre Verwaltungshaushalte hohe Defizite aufweisen. Dies trotz jahrelanger strenger Konsolidierung seit 1992.

b) Keine Kürzung bei den Schlüsselzuweisungen

Nach alledem darf es bei den Schlüsselzuweisungen als allgemeine Deckungsmittel keine Abstriche geben. Sie sind für die betroffenen Städte und Gemeinden, die auf diese Zuweisungen angewiesen sind - und dies ist die weitaus größte Mehrzahl -, von existentieller Bedeutung. Erforderlich ist nach Auffassung unseres Präsidiums eine Nullrunde, wenn möglich ein wenn auch bescheidener Anstieg der Schlüsselzuweisungen. Dies gilt um so mehr angesichts der zu erwartenden und ohne Leistungskürzungen nicht zu verkraftenden Steuermindereinnahmen in den nächsten Jahren. Auch wenn die finanziellen Verbesserungen aus der Verlängerung der Tilgungstreckung des Fonds Deutsche Einheit in Höhe von 148 Mio. DM in vollem Umfang der Schlüsselmasse zugeschlagen werden sollen, so die Absicht der Landesregierung, müssen alle gemeinsamen Anstrengungen darauf gerichtet sein, die für eine Nullrunde noch fehlenden 120 Mio. DM bei anderen Ansätzen zu erwirtschaften.

Wenn man die Schlüsselzuweisungen nicht antastet, dann müssen darüber hinaus alle anderen Ansätze, d.h. Bedarfszuweisungen, Investitionspauschale und Zweckzuweisungen auf den Prüfstand. Das gilt insbesondere für die Zuweisungen an die Gemeinden zur Förderung kommunaler Projekte der Entwicklungszusammenarbeit, wenn überhaupt, eine Aufgabe des Landes und nicht der Gemeinden. Derartige Töpfchen verursachen mehr Verwaltungsaufwand als Ertrag.

Da die meisten Zweckzuweisungen über die vorgesehene lineare Kürzung von 5,2 % hinaus kein zusätzliches Einsparpotential beinhalten, ist der Blick zwangsläufig auf die Investitionspauschalen zu lenken, die derzeit ein Volumen von rd. 1,045 Mrd. DM haben. Eine noch stärkere Kürzung dieser Investitionspauschalen würde zudem sicherstellen, daß auch Gemeinden, die keine Schlüsselzuweisungen bekommen, angemessen an der Erwirtschaftung des Minusbetrages von 750 Mio. DM beteiligt würden. Denn die Investitionspauschalen werden steuerkraftunabhängig nach einem bestimmten Schlüssel an alle Städte und Gemeinden zur pauschalen Förderung investiver Maßnahmen ausbezahlt.

c) Befrachtung aufheben

In keiner Weise akzeptabel ist die Absicht der Landesregierung, die Befrachtung des GFG im Bereich Asyl auch im Jahr 2001 fortzuführen. Die Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern und anderen ausländischen Flüchtlingen ist eine Aufgabe des Landes und keine kommunale. Deswegen geht es nicht an, daß das Land die pauschalen Zuweisungen pro Asylbewerber, die es den Gemeinden jährlich gewährt, dadurch teilweise refinanziert, daß es rd. 325 Mio. DM einfach aus dem GFG, d.h. aus kommunalen Mitteln abzweigt.

Diese Kostenverlagerung ist deshalb besonders kritikwürdig, weil das Land sich bereits aus der Finanzierung von Kriegsflüchtlingen vollständig zurückgezogen hat und es immer noch ablehnt, länger als für 4 Monate nach rechtskräftigem Abschluß des Verfahrens teilweise die Kosten für abgelehnte Asylbewerber zu tragen. Allein hierdurch entstehen den Gemeinden Kosten in Höhe von rd. 460 Mio. DM jährlich. Zählt man die 325 Mio. DM aus der Befrachtung hinzu, bedeutet dies, daß allein im Asylbereich das Land Kosten in Höhe von knapp 800 Mio. DM auf die Gemeinden verlagert. Damit würden von den Gesamtkosten von 975 Mio. DM (460 Mio. DM der Gemeinden; 515 Mio. DM des Landes ausweislich des Haushaltsentwurfs 2001) auf die gemeindliche Ebene rund 80 % (460 Mio. DM u. 325 Mio. DM = 785 Mio. DM aus der Befrachtung) entfallen. Dieser Tatbestand ist weder sachlich gerechtfertigt noch für die Gemeinden finanziell verkraftbar. Wir bitten Sie deshalb eindringlich, diese Befrachtung abzuschaffen und die freiwerdenden Mittel der Schlüsselmasse zuzuführen.

d) Aktuelle Steuerschätzung umgehend einarbeiten

Daß das Land bei der Schätzung der sehr defensiv vorgeht, zeigt die Tatsache, daß aus der Abrechnung des Jahres 1999 ein positiver Betrag von rd. 401,3 Mio. DM zu erwarten ist, von dem rd. 382 Mio. DM auf die Schlüsselmasse entfallen. Nun ist dies kein zusätzlicher Geldsegen des Landes, und vor allem nicht freiwillig, denn es handelt sich um Mittel, die den Kommunen bereits 1999 zugestanden hätten und strikt vom GFG 2001 zu trennen sind.

Der Städte- und Gemeindebund fordert die Landesregierung auf, möglichst umgehend im Rahmen einer Ergänzungsvorlage die aufgrund der aktuellen November-Steuerschätzung zu erwartenden Mehreinnahmen bei den Verbundsteuern von 192 Mio. DM in den Gesetzentwurf GFG 2001 einzuarbeiten und den kommunalen Anteil dieser Mehreinnahmen (44,2 Mio. DM) der Schlüsselmasse zuzuschlagen. Denn die Städte und Gemeinden benötigen die zusätzlichen Mittel jetzt und nicht erst in 2 Jahren. Sie sind nicht in der Lage, dem Land mittels zusätzlicher Abrechnungsbeträge für die Dauer von 2 Jahren entsprechende positive Zinseffekte zu gewähren. Unabhängig davon würde durch eine möglichst exakte, die aktuellen Ergebnisse der Steuerschätzung berücksichtigende Kalkulation der Verbundsteuereinnahmen des Landes in 2001 verhindert, daß die Landesregierung mittels "positiver Abrechnungsbeträge" Kürzungen der Schlüsselmasse zu kaschieren versucht, indem sie positive Abrechnungsbeträge als "Kompensationsmasse" benutzt und auf die jeweiligen "Gesamtzahlungen" verweist, die eine Gemeinde bekommt. Aktuell wird dies deutlich beim GFG 2001, wo die Regierung im Zusammenhang mit der Kürzung der Schlüsselzuweisungen auf die positiven Abrechnungsbeträge aus dem GFG 1999 verweist und so die Kommunen reich rechnet.

e) Kein Vergleich Finanzsituation Land – Kommunen

In der Begründung des Gesetzentwurfes wird in einer Überschrift "Rahmenbedingungen für den kommunalen Finanzausgleich" die Finanzsituation des Landes mit derjenigen der Kommunen verglichen. Als Parameter dienen die jeweiligen Finanzierungszahlen, Schul-

denstände, Zinsbelastungen der beiden Ebenen. Ein Vergleich dieser Eckdaten belege, so die Landesregierung, daß sich die Finanzsituation des Landes in den vergangenen Jahren ungünstiger entwickelt habe als die kommunale. Diese Behauptung, die nun seit rund zwei Jahren stereotyp landesseitig wiederholt wird, hält einer kritischen Betrachtung nicht Stand.

Zum ersten Mal aufgestellt wurde die These von der Landesregierung im Rahmen des Haushaltssanierungsgesetzes 1999. In der Koalitionsvereinbarung ist die These ebenso zu finden wie in der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten.

Die kommunalen Spitzenverbände haben immer wieder darauf hingewiesen, daß der Versuch des Landes, die Kommunen mit Hilfe bestimmter Vergleichsparameter reich zu rechnen, untauglich ist.

Denn die Angaben zu den von der Landesregierung benutzten Vergleichsparametern stammen sämtlich aus der kommunalen Kassenstatistik und sind damit unzulänglich. Hinsichtlich des Schuldenstandes fehlen die Angaben zu den Kassenkrediten ebenso wie die Schuldenstände der kommunalen Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Auch die Angaben über die Nettokreditaufnahmen und die Zinsausgaben sind in bezug auf Eigenbetriebe, Zweckverbände und Ausgliederungen mit eigener Rechtspersönlichkeit unvollständig. So gibt es Gemeinden, die durch zahlreiche Ausgliederungen ihren Schuldenstand erheblich „reduziert“ haben.

Bezieht man all diese für einen seriösen Vergleich notwendigen, aber nicht in der kommunalen Kassenstatistik enthaltenen Daten in die Betrachtung mit ein, ergibt sich in bezug auf alle drei Parameter, d.h. Gesamtverschuldung, Zinslastquote und Nettokreditaufnahme, ein völlig anderes Bild.

Auch hinsichtlich der Methodik stellt sich die Frage, ob die kommunale Kreditaufnahme als Indikator der Haushaltssituation der Kommunen im Vergleich zum Land geeignet ist. Dies ist aus zwei Gründen zu verneinen:

aa) Haushaltsrechtliche Unterschiede

Zunächst einmal sind kommunale Kredite nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften grundsätzlich nur für Investitionen zulässig. Kassenkredite sind nur als Liquiditätshilfe vorgesehen. Das Land kennt demgegenüber keine Differenzierung zwischen konsumtiven und investiven Krediten, da das Land nicht zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt differenziert.

bb) Wechselbeziehung Kreditaufnahme / Leistungsfähigkeit der Kommune

Vor allem aber läßt eine niedrige kommunale Kreditaufnahme überhaupt nicht den Schluß zu, daß die betreffende Kommune haushaltswirtschaftlich besonders gut dasteht. Im Gegenteil: Da Kreditaufnahmen nur insoweit zulässig sind, als die Verwaltungshaushalte die Erwirtschaftung von Tilgung und Kreditbeschaffungskosten darstellen können, ist eine niedrige Kreditaufnahme – bei gleichzeitig flächendeckend hohem kommunalen Investitionsbedarf – vielmehr ein Indikator für eine besonders angespannte kommunale Haushaltslage. Die Gegenüberstellung von Nettokreditaufnahme des Landes und der Kommunen ist daher schon grundsätzlich kein geeignetes Instrument, um die haushaltswirtschaftliche Situation von Land und Kommunen miteinander zu vergleichen.

f) A- und D- Einwohner weiter berücksichtigen

Der Vorschlag der Landesregierung, die sog. A- und D-Einwohner nicht mehr im System der Schlüsselzuweisungen zu berücksichtigen, wird abgelehnt. In Zeiten einer äußerst angespannten Finanzsituation sind die betroffenen Städte und Gemeinden nicht in der Lage, die dadurch entstehende Kürzung der Schlüsselzuweisungen zu verkraften. Die vorgesehene Überbrückungshilfe für nur 13 Städte und Gemeinden ist aufgrund ihrer zeitlichen Befristung kein adäquater Ausgleich. Der Städte- und Gemeindebund spricht sich dafür aus, die sog. A- und D-Einwohner zum Stichtag 01.01.2001 noch einmal zu ermitteln und deren Zahl dann auf 5 Jahre festzuschreiben.

g) Ermittlung des vorläufigen Solidarbeitrags 2001

Die Regelungen des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit nach dem Solidarbeitragsgesetz haben sich als Instrument für eine soweit wie möglich faire Verteilung der einheitsbedingten Lasten einerseits zwischen Land und Kommunen sowie andererseits interkommunal seit Jahren bewährt und sollten entsprechend fortgeführt werden.

h) Berücksichtigung der sonderpädagogischen Förderung an Regelschulen beim Schüleransatz

Die kommunalen Spitzenverbände haben in der Vergangenheit mehrfach die Berücksichtigung der mit der Durchführung der sonderpädagogischen Förderung an allgemeinbildenden Schulen verbundenen Kostenbelastung im GFG gefordert. Die sonderpädagogisch geförderten Schüler/innen am Förderort Regelschule sollten im Rahmen des Schüleransatzes wie Schüler an spezialisierten Einrichtungen mit dem erhöhten Vom-Hundert-Satz Berücksichtigung finden. Die zusätzlichen Kostenbelastungen, die aus der sonderpädagogischen Förderung entstehen, müssen unabhängig vom Ort der Förderung ausgeglichen werden.