

Städtetag Nordrhein-Westfalen

Köln-Marienburg, 10.10.1986/kg
Lindenallee 13-17
Postanschrift: 5 Köln 51, Postfach 51 06 20

Aktenzeichen: 9/31-04 - 9/45-01
Umdruck-Nr.: Z 4190

Ruf (02 21) 37 71 1 Durchwahl 37 71
Fernschreiber 8 882617
Sparkasse der Stadt Köln 30202 154
BLZ 370 50 198

LANDTAG 39
NORDRHEIN-WESTFALEN
10.10.1986 PERIODE
ZUSCHRIFT
10/536

Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen

zum Entwurf eines

Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1987 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1987)

- LT-Drs. 10/1252 -

zum Entwurf eines

Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes zur Verteilung des Aufkommens der Grunderwerbsteuer

- LT-Drs. 10/1253 -

zum Entwurf eines

Gesetzes zum Abbau der Neuverschuldung für das Land Nordrhein-Westfalen (Entschuldungsgesetz)

- LT-Drs. 10/1302 -

I.

Es ist völlig unbestritten: Bundesweit geht es mit der Entwicklung der städtischen Finanzen allmählich aufwärts. Die intensiven Konsolidierungsbemühungen der Städte, Gemeinden und Kreise und der konjunkturelle Aufschwung zeigen ihre Wirkung. Faßt man Einnahmen und Ausgaben aller Städte, Gemeinden und Kreise zusammen und stellt sie in einem kommunalen Gesamthaushalt gegenüber, so ergibt sich für das Jahr 1985 ein deutliches Plus der Einnahmen.

Ebenso unbestreitbar ist aber, daß diese positive Globalaussage für viele Städte unseres Landes kein zutreffendes Bild wiedergibt. Oft hat sich die Finanzsituation dort nämlich nicht annähernd so positiv entwickelt wie im Durchschnitt aller Kommunen. Oft war auch die finanzielle Ausgangslage dieser Städte so stark "im Keller", daß selbst die primär konjunkturbedingten Verbesserungen der beiden vergangenen Jahre nur wenig an der finanziellen Misere dieser Städte ändern konnten. Die Verbesserung der Konjunktur und insbesondere der Unternehmensgewinne haben sich naturgemäß vor allem dort positiv ausgewirkt, wo gesunde Wirtschaftszweige und ertragsstarke Betriebe konzentriert sind. Dagegen waren und sind die strukturschwachen Städte unseres Landes zum Teil von den allgemeinen Besserungstendenzen abgekoppelt. Im Zeichen einer immer gewinnabhängiger gewordenen Gewerbesteuer - hier sei noch einmal an die fatale Abschaffung der Lohnsummensteuer erinnert - sind gerade in Zeiten mit hohen Gewinnzuwächsen zunehmende Disparitäten in der Entwicklung zwischen strukturstarken und strukturschwachen Städten - auch mit vergleichbarer Größe und Aufgabenstellung - zu konstatieren.

Konkret kann die aktuelle Haushaltssituation der Städte in Nordrhein-Westfalen wie folgt umrissen werden:

- Der durchschnittliche Einnahmewuchs der großen und größeren Städte in Nordrhein-Westfalen ist 1985 mit 2,4 v. H. erheblich hinter der bundesdurchschnittlichen Entwicklung der kommunalen Einnahmen (+ 5,2 v. H.) zurückgeblieben.

- Die durchschnittlichen Ausgabenzuwächse lagen mit 5,2 v. H. im vergangenen Jahr in Nordrhein-Westfalen unter der bundesdurchschnittlichen Zuwachsrate von + 5,6 v. H.. Dieser Zuwachs wäre besonders wegen großer Sparanstrengungen im Personalkostenbereich noch geringer ausgefallen, wenn nicht die sozialen Leistungen der großen und größeren Städte in Nordrhein-Westfalen mit 17,5 v. H. 1985 stark überdurchschnittlich zugenommen hätten.
- Dies führt per Saldo dazu, daß allein die kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen ihre Haushalte 1985 mit einem Defizit von fast 700 Mio. DM abschließen mußten, während die Gesamtheit aller Kommunen im Bundesgebiet bei ihren Haushalten einen positiven Finanzierungssaldo von 900 Mio. DM errechneten.

Diese nach wie vor äußerst kritische Lage der nordrhein-westfälischen Stadtfinanzen - die vorliegenden Daten für 1986 zeigen keine wesentlichen Änderungen dieses Bildes - wird auch in der Begründung des vorliegenden Entwurfs des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1987 sowie besonders anschaulich in dem diesjährigen Bericht des Innenministers "Kommunalfinanzen in NRW 1986" dokumentiert.

In der Diagnose herrscht also breiter Konsens. Um so größer ist deshalb in den Städten die Enttäuschung und Empörung darüber, daß das Land hieraus nicht die entsprechenden finanzpolitischen Konsequenzen zieht. Verweise auf den Bundesgesetzgeber wegen der bekannten und auch wohl unstrittigen Fehler in der Steuerpolitik sowie wegen der längst überfälligen Gemeindefinanzreform sind allein in keiner Weise Ersatz für fehlende Finanzzuweisungen. Im Gegenteil: Es gehört zu den zentralen Pflichten des Landes und den Hauptaufgaben des kommunalen Finanzausgleichs, Unzulänglichkeiten und Mängel des Gemeindesteuersystems auf mittlere Sicht durch entsprechende Finanzzuweisungen zugunsten der Städte auszugleichen.

Und auch folgendes gilt: Wer die Abschaffung der Lohnsummensteuer - unseres Erachtens völlig zurecht - stets als Kardinalfehler der Bonner Steuerpolitik geißelt, kann hieraus wohl kaum die Berechtigung ableiten, den Städten und Kreisen nun die unmittelbare Grunderwerbsteuerbeteiligung streitig zu machen. Im Gegenteil: Ein Land, das wie Nordrhein-Westfalen die Kommunalfreundlichkeit auf seine Fahnen geschrieben hat und die Finanzautonomie der Kommunen als "Kernstück der kommunalen Selbstverwaltung" begreift, sollte gerade eine Einnahmequelle, die mit dem städtischen Handeln unmittelbar verbunden ist, unter besonderen Schutz stellen.

II.

Die aktuellen Finanzausgleichspläne der Landesregierung erbittern die Städte um so mehr, als sie schon in den letzten fünf Jahren von 1982 bis 1986 gewaltige Konsolidierungsbeiträge zugunsten des Landesetats zu leisten hatten.

Die Anteilsquote der Kommunen am allgemeinen Steuerverbund wurde von 28,5 v. H. im Jahre 1981 zunächst auf 26,5 v. H. im Jahre 1982, dann auf 25,5 v. H. im Jahre 1983 und schließlich auf 23,0 v. H. im Jahre 1986 gesenkt. Beim Kraftfahrzeugsteuerverbund wurde die Anteilsquote der Kommunen von 30 v. H. im Jahre 1981 auf 25 v. H. im Jahre 1982 reduziert. Durch Streichung von Steuerverbundresten im Jahre 1982 sowie durch "Befrachtungen" beider Steuerverbünde mit zusätzlichen Zweckzuweisungen ab 1984 wurden faktisch weitere Finanzausgleichskürzungen vorgenommen.

Die Finanzausgleichsopfer der Städte, Gemeinden und Kreise im Zeitraum 1982 bis 1986 sind in "Mark und Pfennig" wie folgt zu veranschlagen:

- Kürzungen im allgemeinen Steuerverbund 5.904,6 Mio. DM

- Kürzungen im Kraftfahrzeugsteuerverbund 480,0 Mio. DM

- Kürzungen insbesondere
durch Befrachtung

479,4 Mio. DM

Gesamtverlust

6.864,0 Mio. DM

Dies ist der vom Land erzwungene kommunale Konsolidierungsbeitrag der letzten fünf Jahre.

Über die internen Konsolidierungsanstrengungen des Landes im eigenen Aufgabenbereich zeigen die Daten der amtlichen Statistik folgendes Bild:

	Ausgaben in Mrd. DM		Veränderung 1980/85 in v.H.	
	1980	1985		
<u>Personalausgaben</u>				
Länder	NRW	19,4	23,2	+ 19,6
	übrige	64,2	73,6	+ 14,7
Gemeinden (Gv)	NRW	12,1	13,6	+ 13,2
	übrige	21,5	25,9	+ 20,3
<u>Sachaufwand</u>				
Länder	NRW	3,6	4,5	+ 26,1
	übrige	15,4	17,6	+ 14,7
Gemeinden (Gv)	NRW	6,5	7,7	+ 18,0
	übrige	14,5	19,4	+ 33,8

<u>Sachinvestitionen</u>				
Länder	NRW	1,5	1,3	./ . 9,4
	übrige	8,4	8,0	./ . 5,1
Gemeinden (Gv)	NRW	11,5	7,6	./ . 33,8
	übrige	28,9	22,4	./ . 22,3
<u>Nettozuweisungen an</u>				
<u>Gemeinden (Gv)</u>	NRW	13,9	12,4	./ . 11,4
	übrige	24,2	25,4	+ 5,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, 1980 und 1985

- Bei den Personalausgaben hat das Land in der Zeit von 1980 bis 1985 mit 19,6 v. H. deutlich stärker "zugelegt" als die nordrhein-westfälischen Kommunen mit 14,7 v. H.. Der Personalkostenanstieg in Nordrhein-Westfalen liegt auch deutlich über dem der anderen Länder.
- Eine ähnliche Diskrepanz zeigt sich im gleichen Zeitraum bei der Entwicklung des laufenden Sachaufwandes. Auch hier liegt mit 26,1 v. H. der Anstieg im nordrhein-westfälischen Landesetat signifikant höher als bei den nordrhein-westfälischen Gemeinden (Gv) und den anderen Bundesländern.
- Der beispiellose Einbruch bei den kommunalen Sachinvestitionen mit einem Minus von fast 34 v. H. spiegelt besonders drastisch die außerordentlichen Konsolidierungsbemühungen der nordrhein-westfälischen Kommunen besonders im Vergleich zum Land mit einem Minus von 9,4 v. H. wieder.

Insgesamt können aus diesen amtlichen Daten originäre Konsolidierungserfolge des Landes bei seinen wichtigsten Ausgabensektoren,

die auch nur annähernd mit denen der Kommunen vergleichbar wären, nicht abgeleitet werden. Die nordrhein-westfälischen Kommunen und wohl auch die anderen Länder haben sich ganz offenbar einer größeren Ausgabendisziplin unterworfen. Die Entwicklung der Nettozuweisungen dokumentiert schließlich die spezielle Konsolidierungsstrategie des Landes Nordrhein-Westfalen: In der ersten Hälfte der 80er Jahre wurden die Nettozuweisungen an die Kommunen um mehr als 11 v. H. "heruntergefahren". Konsolidierung des Landesetats findet also vornehmlich zu Lasten der kommunalen Etats statt.

Diese restriktive Finanzausgleichspolitik muß endlich korrigiert werden! Die letztjährigen Haushaltsanalysen des Innenministers selbst haben den Städten attestiert, daß sie in den letzten Jahren ihre Sparpotentiale ausgereizt haben. Mit jedem weiteren Griff in die kommunalen Kassen schwindet auch weiterhin das Verständnis der Städte für die Finanzprobleme des Landes - zumal dann, wenn die amtliche Statistik zeigt, in welchem unterschiedlichem Maße in den Etats des Landes einerseits und in den der Kommunen andererseits der Rotstift angesetzt wurde. Aus dem oben skizzierten Konsolidierungsvergleich kann deutlich abgelesen werden, daß im Landesetat außerhalb der Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs noch hinreichende Sparreserven zur Sanierung der Landesfinanzen vorhanden sein müssen; sie müssen dann auch genutzt werden.

Diese Finanzreserven in den verschiedenen Fachetats des Landes zu aktivieren, liegt nicht in der Verantwortung der Kommunen, sondern ist ureigenes Aufgabengebiet des Landes selbst. Daß dieses Problem lösbar ist, daß eigene Finanzreserven aktivierbar sind, zeigen anschaulich die Beispiele der anderen Bundesländer.

III.

Nach den vorliegenden Regierungsentwürfen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1987 und des Gesetzes zur Aufhebung des Grunderwerbsteuerverteilungsgesetzes will das Land seine Kommunen 1987 erneut mit rund 1/2 Mrd. DM zur Kasse bitten. Obwohl die städti-

schen Aufgaben und Ausgaben unabwendbar steigen, sollen die Zahlungen des Landes an die Kommunen lediglich stagnieren. Da die Städte ihre Sparmöglichkeiten bekanntermaßen tendenziell ausgeschöpft haben, wäre dies der sichere Weg ins Defizit!

Mit den beiden vorliegenden Gesetzentwürfen sieht die Landesregierung insbesondere folgende Operationen vor:

- Die unmittelbare Beteiligung der kreisfreien Städte und Kreise an der Grunderwerbsteuer wird gestrichen. Stattdessen wird zwar das gesamte Grunderwerbsteueraufkommen des Landes in den allgemeinen Steuerverbund des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1987 einbezogen, für alle Städte, Gemeinden und Kreise wird damit aber per Saldo ein finanzielles Minus von wenigstens 310 Mio. DM festgeschrieben.
- Aus der kommunalen Beteiligung an der Kraftfahrzeugsteuer werden zusätzlich 178,4 Mio. DM abgezweigt, um Aufgaben des Verkehrsministers zur Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs zu finanzieren, um also den Landesetat entsprechend zu entlasten. Damit werden die Straßenbaulastpauschalen aller unserer Städte gemindert, fehlen Mittel für Ausbau und Unterhaltung städtischer Verkehrsnetze.

Ein derartiges erneutes Finanzopfer von fast 500 Mio. DM können die Städte, Gemeinden und Kreise ohne Schaden für ihre Bürger und ihre Wirtschaft einfach nicht mehr leisten.

Vor dem Hintergrund einer nach wie vor kritischen Finanzlage und der letztjährigen Konsolidierungsbeiträge unserer Städte bitten wir die Damen und Herren Abgeordneten des Landtags diesen verhängnisvollen Finanzausgleichskurs der Landesregierung entschieden im Sinne der Städte zu korrigieren.

Zu den vorliegenden Gesetzentwürfen stellen wir nochmals folgendes fest:

- Die Städte lehnen eine Kürzung der kommunalen Finanzmittel um rund 500 Mio. DM zur Entlastung des Landeshaushalts 1987 ab. Derartige Finanzopfer können die Städte nicht tragen. Einen durch ein derartiges Finanzopfer notwendigen weiteren Leistungsabbau können und wollen die Städte vor ihren Bürgern nicht mehr verantworten.
- Die kommunale unmittelbare Beteiligung an der Grunderwerbsteuer muß bestehen bleiben. Die Städte wehren sich mit aller Kraft dagegen, daß ihnen nach Beseitigung der Lohnsummensteuer wiederum ein Steueranteil weggenommen werden soll, der ihnen - wie im übrigen auch den Kommunen in fast allen anderen Ländern - bisher unmittelbar zufließt.

Hinsichtlich der finanziellen Nettoeffekte der Beseitigung der unmittelbaren Grunderwerbsteuerbeteiligung einerseits und einer "Teilkompensation" durch Einbeziehung des Grunderwerbsteueraufkommens in den allgemeinen Steuerverbund andererseits ist es in Städten verschiedentlich zu Irritationen gekommen. Der Klarheit halber sei deshalb noch einmal folgendes festgestellt:

- Für die Gesamtheit der kreisfreien Städte bedeutet die Einbeziehung der Grunderwerbsteuer in den allgemeinen Steuerverbund ein Zugewinn von Schlüsselzuweisungen von rund 55 Mio. DM. Dem steht ein Minus der kreisfreien Städte durch Streichung der unmittelbaren Grunderwerbsteuerbeteiligung in Höhe von 218,4 Mio. DM gegenüber. Per Saldo verlieren alle kreisfreien Städte deutlich über 160 Mio. DM.
- Die Behauptung, nur die kreisfreien Städte und Kreise seien vom Wegfall der Grunderwerbsteuerbeteiligung betroffen, ist falsch. Richtig ist dagegen, daß die Kreise ihre Steuerausfälle zwangsläufig über die Kreisumlage kompensieren wollen und insofern selbstverständlich auch alle kreisangehörigen Gemeinden vom Wegfall der Grunderwerbsteuerbeteiligung negativ betroffen werden.

- Für alle Städte, Gemeinden und Kreise ist die Streichung der kommunalen Grunderwerbsteuerbeteiligung ein dauerhaftes Minusgeschäft in Höhe von mindestens 480 Mio. DM, das durch die Einbeziehung der Grunderwerbsteuer in den Steuerverbund lediglich in Höhe von 172,5 Mio. DM abgemildert wird.

Im übrigen können die Städte nur mit Erstaunen zur Kenntnis nehmen, daß die Landesregierung die Streichung der Grunderwerbsteuerbeteiligung auch mit den Schwankungen der jährlichen Aufkommensbeträge und den daraus resultierenden Einnahmerisiken für die kommunale Haushaltswirtschaft begründet. Dieses Argument erscheint uns mehr als fadenscheinig. Die Städte jedenfalls sind gerne bereit mit diesem Einnahmerisiko auch weiterhin zu leben und dennoch ihre Haushaltswirtschaft ordnungsgemäß durchzuführen.

IV.

Die alles überschattende Grundproblematik einer erneut drohenden Kürzung des nächstjährigen Finanzausgleichs muß gelöst werden. Darüber hinaus nehmen wir zu dem Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1987 wie folgt Stellung:

- (1) Der vorliegende Regierungsentwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1987 sieht für das Berechnungs- und Verteilungssystem der Schlüsselzuweisungen der drei Körperschaftsgruppen keine strukturellen Veränderungen vor. Dies wird damit begründet, daß zunächst die Untersuchungsergebnisse der vom Innenminister eingesetzten Expertenkommission abgewartet werden sollen, die das Verteilungssystem des kommunalen Finanzausgleichs einer kritischen Überprüfung unterziehen und alternative Verteilungsverfahren erarbeiten soll. Der Städtetag stimmt diesem Vorhaben zu. Wir sind damit einverstanden, daß hilfsweise die Verteilungsregelungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1986 für den Finanzausgleich 1987 fortgeschrieben werden.

- (2) Besonders schwierige Fragen sind mit § 17 Abs. 3 des vorliegenden Gesetzentwurfes verbunden. Die Absicht, strukturschwachen Städten mit mehr als 25.000 Einwohnern angesichts ihrer defizitären Haushalte mit Sonderzuweisungen zu helfen, wird von uns grundsätzlich akzeptiert. Die konkrete Ausgestaltung dieser Hilfen ist jedoch nicht unproblematisch. Wir befürchten nämlich unter anderem bürokratische Überreaktionen insbesondere dann, wenn ein "Haushaltssicherungskonzept" von der Genehmigung der Aufsichtsbehörde abhängig gemacht wird, die zudem Bedingungen und Auflagen erteilen kann. Wir bitten deshalb darum, daß die Kommission zur Reform unseres Finanzausgleichs sich mit größter Aufmerksamkeit den Finanzproblemen der strukturschwachen Städte widmet und für diese Städte systemgerechte Finanzausgleichslösungen für den Finanzausgleich 1988 vorbereitet, die dann unsere Bedenken gegenstandslos machen.
- (3) Die in den Gemeindefinanzierungsgesetze 1985 und 1986 praktizierte Regelung, 30 v. H. bzw. 15 v. H. des Bevölkerungsrückganges wieder der für den Finanzausgleich relevanten Bevölkerungszahl hinzuzurechnen (vgl. z. B. § 8 Abs. 2 Ziff. 1 GFG 1986), ist in dem vorliegenden Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1987 nicht mehr enthalten. Die Tendenzen zu sinkenden Einwohnerzahlen - und zwar unabhängig davon, ob diese durch die Abwanderung von Bürgern in die reinen "Schlafstädte" des Umlandes verursacht oder als Folge des geänderten Melderechtes rein statistisch-methodisch bedingt sind - halten in unseren Städten indes weiterhin an. Da die Verteilung von Zuweisungen größtenteils an die Einwohnerzahl gebunden ist, führt dies zu Zuweisungsverlusten, die um so kritischer zu beurteilen sind, als diesen Bevölkerungsrückgängen keine entsprechenden Aufgaben- und Ausgabenentlastungen gegenüberstehen. Wir bitten deshalb, die Regelung aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1986 für den Finanzausgleich des kommenden Jahres fortzuschreiben.
- (4) Die Zuweisungen für die Durchführung des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungsbau, wie sie in § 29 des vorliegenden Gesetzentwurfes vorgesehen sind, reichen nach unserer Auffassung wieder einmal nicht aus. Wir fordern

eine deutliche Anhebung dieser Verwaltungskostenbeiträge, damit das ständig ungünstiger gewordene Verhältnis zwischen Abgabeaufkommen und Verwaltungskosten nicht allein zu Lasten der Städte und Gemeinden geht.

Diese Forderung gilt um so mehr, wenn der Entwurf eines Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen für das Land Nordrhein-Westfalen (AFWoG NW) - Landtags-Drucksache 10/1091 - realisiert würde. Nach diesem Gesetzentwurf würden durch den Vollzug des Gesetzes die Verwaltungskosten sogar zusätzlich erheblich ansteigen. Diese finanziellen Auswirkungen des neuen Gesetzes wären für die Städte und Gemeinden um so folgenschwerer als gleichzeitig eine Minderung des Abgabeaufkommens erfolgen würde. Nachdem sich auch das Land mehr und mehr aus der Förderung des sozialen Wohnungsbaus zurückgezogen hat, sind die Städte und Gemeinden bei der Versorgung einkommensschwacher Bürger mit Wohnraum dringend auf das Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe angewiesen.

V.

Das schwierige Schuldenproblem des Landes Nordrhein-Westfalen ist uns bekannt. Es ist selbstverständlich, daß die Städte an der Lösung dieses Problemens brennend interessiert sind - zumal ihnen in den vergangenen Jahren unter Hinweis auf die engen Grenzen der Schuldenpolitik des Landes erhebliche Finanzmittel vorenthalten worden sind.

Die Städte haben aber große Zweifel daran, ob die Limitierung der Nettoneuverschuldung, die der vorliegende Entwurf eines sogenannten Entschuldungsgesetzes vorsieht, für sie ohne negative Auswirkungen bleiben könnte. Wenn es nämlich für das Land schon schwierig ist, auf ein erneutes Konsolidierungsoffer der Kommunen in Höhe von rund 500 Mio. DM zu verzichten und alternativ einen entsprechenden Betrag bei den eigenen Ausgaben einzusparen, dann scheint es unrealistisch zu sein, in demselben Etat für 1987 weitere Finanzreserven in Höhe von 1,9 Mrd. DM aufdecken zu wollen

um - wie im Entwurf des Entschuldungsgesetzes vorgesehen - die Nettokreditermächtigung auf 3,7 Mrd. DM zu begrenzen.

Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre müssen die Städte befürchten, daß der "Einfachheit halber" statt auf Finanzreserven in den Fachtats des Landes wiederum auf kommunale Mittel zurückgegriffen wird. Die Städte erklären mit aller Entschiedenheit, daß sie zu derartigen neuen Konsolidierungsopfern weder bereit noch in der Lage sind.