

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

An die
Mitglieder und stellv. Mitglieder
des Ausschusses für Kommunalpolitik
des Landtags Nordrhein-Westfalen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
10. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
10/539

4000 Düsseldorf 30
Lilientronstraße 14
☎ 0211/65 20 45

Datum und Zeichen Ihres Schreibens

Unser Zeichen

Datum

20 30-00 Kr/f

9.10.1986

Betrifft: Entwurf des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen
des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und
Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1987 (Gemeinde-
finanzierungsgesetz - GFG 1987-) - Drucksache Nr. 10/1252

Bezug: Ihr Schreiben vom 19.9.1986 AZ. P 1 N

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1987
nehmen wir nach Beratung in unserem Vorstand aus der
Sicht der Kreise wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Die Zuweisungspraxis des Landes an seine Kommunen in dem
jährlich neu zu verabschiedenden Gemeindefinanzierungsge-
setz ist ein Spiegelbild der politischen Bewertung der
kommunalen Aufgaben. Wir müssen feststellen, daß die Zuwei-
sungspraxis des Landes dem großen und kostenträchtigen Umfang
des kommunalen Aufgabenbestandes seit Jahren nicht mehr
gerecht wird. In steigendem Maße beansprucht das Land seine
Steuereinnahmen für eigene Ausgaben und reduziert laufend
die Zuweisungen an die Kommunen. Sehr deutlich wird dies

2. Verbesserungen für die Gemeinden/Gemeindeverbände

Einbeziehung der Grunderwerbsteuer in die Verbundgrundlagen	172,5 Mio.
Fortfall der Krankenhausumlage	96,0 Mio.
Summe	268,5 Mio.

Stellt man diese beiden Beträge gegenüber, ergibt sich ein Einnahmeverlust von 436,5 Mio. DM für die Kommunen.

Diese weitere Minderung der Finanzausgleichsleistungen wiegen umso schwerer, als die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1986 Einnahmeverluste von ca. 1 Mrd. DM durch Absenkung der Verbundquote von 25,5 v.H. auf 23,0 v.H. erlitten haben.

Es muß festgestellt werden, daß trotz des derzeitigen wirtschaftlichen Aufschwunges, an dem das Land teil hat (sinkende Zinssätze, stabile Preise, Mehreinnahmen an Steuern), die Finanzausgleichsleistungen des Landes an seine Kommunen sich nicht nur nicht verbessern, sondern weiter verschlechtern. Für das Jahr 1987 rechnet das Land bei den Steuereinnahmen mit einem Plus von 3 Mrd. DM oder 7 %. Betrachtet man die gerade dargestellten Verschlechterungen, die das Land den Kommunen im Jahr 1987 zuzumuten beabsichtigt, ist hervorzuheben, daß die Kommunen an den verbesserten Steuereinnahmen des Landes nicht beteiligt werden. Da aber die Kosten der kommunalen Aufgaben, insbesondere die durch Bundes- oder Landesgesetz dem Grunde und der Höhe nach festliegenden, mindestens so stark gestiegen sind wie die Landesausgaben, kann von einer aufgaben- und verteilungsgerechten Gestaltung des Finanzausgleichs keine Rede sein. Eine gleichmäßige Finanzentwicklung von Land und Kommunen wird so nicht gewährleistet.

Den Gemeinden und Gemeindeverbänden sind in den letzten Jahren sehr hohe Opfer vom Land zugemutet worden. Die Kommunen haben auf die Kürzungen der Finanzausgleichsleistungen mit drastischen Sparmaßen reagiert. Dabei mußten neben der Kürzung von

Investitionen auch erhebliche Einschnitte bei sozialen und kulturellen Aufgaben gemacht werden.

Insbesondere die Kreise sind in einer sehr schwierigen Finanzsituation angesichts weiter steigender zwangsläufiger Ausgaben. Weitere Einnahmeverluste können durch Einsparungen nicht mehr kompensiert werden.

Die Kosten der Sozialhilfe steigen weiter an und liegen erheblich über den Schätzungen der Orientierungsdaten des Landes, die von nur 6% im Jahre 1987 ausgehen. Nach den Berichten der Kreise erwarten wir eine Ausgabensteigerung von 10 bis 12 %. Die Ausgaben für Sozialhilfe einschließlich Einrichtungen sind im Jahre 1985 im Vergleich zu 1984 um 18,9 v.H. gestiegen. Legt man bei vorsichtiger Schätzung eine Steigerungsrate in den Jahren 1986 und 1987 von jeweils nur 10 % zu Grunde, müssen die Kreise im Jahre 1987 mit Mehrausgaben in Höhe von über 170 Mio. DM rechnen. Aus der nachstehenden tabellarischen Zusammenstellung kann die Ausgabenentwicklung in den Jahren 1981 bis 1987 entnommen werden.

Ausgaben der Kreise für Sozialhilfe einschließlich Einrichtungen
- in Mio. DM

Jahr	Betrag	Betrag	Veränd z.Vorjahr in v.H.
1981	1.127,3		+ 11,24 v.H.
1982	1.210,5	+ 83,24	+ 7,38 v.H.
1983	1.268,6	+ 58,07	+ 4,79 v.H.
1984	1.351,1	+ 82,5	+ 6,5 v.H.
1985	1.606,8	+ 255,7	+ 18,9 v.H.
1986 ¹⁾	1.767,5	+ 160,7	+ 10,0 v.H.
1987 ¹⁾	1.944,3	+ 176,8	+ 10,0 v.H.

Nimmt man hinzu, daß die Kreise durch die Streichung des Grunderwerbsteuerverteilungsgesetzes und trotz der Hereinnahme der Grunderwerbsteuer in den allgemeinen Steuerverbund einen unmittelbaren Verlust in Höhe von ca. 230 Mio. DM haben werden, sind defizitäre Haushalte in erheblichem Umfang bei den Kreisen zu befürchten. Da den Kreisen mit der beabsichtigten Wegnahme der Grunderwerbsteuer die letzte Steuereinnahme von einigem Gewicht genommen würde, sind sie neben den nicht ausreichenden Zuweisungen des Landes hauptsächlich auf die Kreisumlagen angewiesen. Bereits im Haushaltsjahr 1985 haben die gestiegene Ausgabenlast und die Reduzierung der Finanzzuweisungen durch das Land dazu geführt, daß die Grenze der Belastbarkeit der Gemeinden im Rahmen der Umlagefinanzierung erreicht ist. Die Einnahmen der Kreise aus der Kreisumlage beliefen sich im Jahre 1985 auf 50,0 % der Gesamteinnahmen. Im Bundesdurchschnitt sind es dagegen nur 33 %.

Sollte der Landtag den Gesetzentwürfen der Landesregierung folgen, wären die Kreise gezwungen, die Gemeinden im Landesdurchschnitt um 2 bis 4 Punkte Kreisumlagebesatz höher zu belasten als im Vorjahr. Neben der negativen Auswirkung dieser hohen Belastung für die Gemeinden ist darauf hinzuweisen, daß die Haushaltswirtschaften der Kreise und ihrer Gemeinden in verfassungsrechtlicher Weise miteinander verschränkt werden.

II. Eckdaten des Entwurfs des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1987

1. Allgemeiner Steuerverbund

Die Verbundmasse soll nach dem Gesetzentwurf im Jahre 1987 um 611,0 Mio. DM oder 6,9 % höher ausfallen als im Jahre 1986. Dieser Mehrbetrag setzt sich wie folgt zusammen: 438,5 Mio. DM resultieren aus der verbesserten Einnahmesituation der bisherigen Verbundsteuern des allgemeinen Steuerverbundes. Diese lineare Verbesserung ist aber keine besondere Leistung des Landes, sondern die Folge der Automatik des Steuerverbundes. Die weitere Erhöhung des Verbundbetrages um 172,5 Mio. DM auf 611,0 Mio. DM ist der Rest der Grundsteuereinnahmen, die das Land den Kommunen

nach Einbeziehung der gesamten Grunderwerbsteuereinnahmen in den allgemeinen Steuerverbund beläuft (23 v.H. von 750 Mio. DM). In Wahrheit verlieren somit die Kreise und kreisfreien Städte durch die Einbeziehung der Grunderwerbsteuer in den allgemeinen Steuerverbund Einnahmen in Höhe von 317,5 Mio. DM.

Die Kürzungen des Landes im Gesetzentwurf auf der Grundlage eigener finanzpolitischer Entscheidungen umfaßt ein Volumen von rd. 440 Mio. DM. Diese globale Verschlechterung trifft die kommunalen Gebietskörperschaften sehr unterschiedlich. Besonders betroffen wird die Finanzausstattung der Kreise. Von der Grunderwerbsteuer in Höhe von rd. 490 Mio. DM erhielten die Kreise 1985 rd. 270 Mio. DM. Durch die Einbeziehung der Grunderwerbsteuer in den allgemeinen Steuerverbund erhalten sie erhöhte Schlüsselzuweisungen in Höhe von nur noch rd. 20 Mio. DM, ferner unter Berücksichtigung einer landesdurchschnittlichen Kreisumlage von 30 % weitere 20 Mio. DM, also insgesamt nur noch rd. 40 Mio. DM. Der Gesamtverlust beträgt alleine für die Kreise mithin rd. 230 Mio. DM. Von einer wirklichen Verbesserung des Steuerverbundes kann daher im Ergebnis und bei richtiger Würdigung keine Rede sein.

2. Investitionspauschale

Die Investitionspauschale ist keine finanzausgleichskonforme Zuweisungsart. Sie wird nicht nach Bedarfskriterien verteilt, die den Berechnungen der Schlüsselzuweisungen zu Grunde liegen. Die Berücksichtigung der Arbeitslosenquote bei der Verteilung der einen Hälfte der Investitionspauschale ist ein Versuch, Bedarfsgesichtspunkte als Verteilungskriterien einzuführen. Ihre Breite und unspezifische Verwendungsmöglichkeit rückt sie in die Nähe allgemeiner Deckungsmittel. Die Investitionspauschale ist daher nur noch der formalen Bezeichnung nach eine Zweckzuweisung. Ihre Ausgestaltung weist sie als Schlüsselzuweisungen besonderer Art aus.

Damit ist fraglich, ob die Investitionspauschale im Hinblick auf Art. 83 der Landesverfassung (Verschuldensgrenze) die beabsichtigte Entlastungsfunktion für den Landeshaushalt erfüllen kann. Diese Zuweisungsart begünstigt zudem finanzstarke Gemeinden zu Lasten finanzschwächerer Kommunen. Sie ist damit verteilungsungerecht und widerspricht den Grundsätzen eines Finanzausgleichs. Die Grunderwerbsteuer streut insofern besser als die Investitionspauschale. Hinzu kommt, daß die Auswirkungen der Investitionspauschale auf die heimische Wirtschaft und den örtlichen Arbeitsmarkt nicht eindeutig feststellbar sind. Da die Investitionspauschale eine Schmälerung der Schlüsselzuweisungen zur Folge hat, durch die auch die Kreise und Landschaftsverbände benachteiligt sind, müßten letztere an sich ebenfalls angemessen beteiligt werden. Aus den bereits genannten Gründen wäre es sachgerechter, die Investitionspauschale als Zuweisungsart zu beseitigen und den Gesamtbetrag der Schlüsselmasse zuzuführen.

3. Zuweisungen zum Ausgleich besonderen Bedarfs

Der Gesetzentwurf der Landesregierung verzichtet zwar im wesentlichen darauf, strukturelle Veränderungen im System der Verteilung der Schlüsselzuweisungen vorzunehmen. Nach § 17 des Entwurfs ist jedoch vorgesehen, den Ausgleichsstock aus Mitteln der allgemeinen Finanzzuweisungen um 50 Mio. DM zu erhöhen und sie nach den besonderen Kriterien des § 17 Abs. 3 zu verteilen. Die Anhebung des Ausgleichsstocks soll den Sinn haben, defizitären Städten, die früher die Lohnsummensteuer erhoben haben, zum Abbau ihrer Haushaltsfehlbeträge aus allgemeinen Verbundmitteln zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen.

Obwohl die Kreise durch diese Maßnahmen nur mittelbar betroffen sind, erlauben wir uns den Hinweis, daß wir hierin einen Systembruch innerhalb der Verteilungsmodalitäten des kommunalen Finanzausgleichs sehen. Wir haben Zweifel, ob strukturbelasteten Städten und Gemeinden mit den relativ geringen Beträgen tatsächlich geholfen werden kann.

4. Der Kraftfahrzeugsteuerverbund

Nach dem Gesetzentwurf soll die Verbundquote beim Kraftfahrzeugsteuerverbund nach wie vor bei 25 v.H. festgelegt werden. Des weiteren soll der Verbundbetrag von 508,5 Mio. DM mit 216,4 Mio. DM befrachtet werden. Im Ergebnis verringert sich damit der den kommunalen Gebietskörperschaften zur eigenen Disposition zur Verfügung gestellte Betrag fast um die Hälfte.

Zusätzlich soll der Verteilungsschlüssel in der Weise geändert werden, daß die Gemeinden künftig $\frac{3}{4}$ und die Kreise $\frac{1}{4}$ der Mittel erhalten. Diese Maßnahmen haben zur Folge, daß nach der Gesetzesvorlage die Kreise in 1987 nur noch 71,6 Mio. DM an pauschalierten Zuweisungen zu erwarten haben. Dies sind rd. 85,5 Mio. DM weniger als 1986.

Diese radikale Kürzung führt dazu, daß die Kreise außerstande sind, die dringendsten Ausbesserungs- oder Erneuerungsmaßnahmen im Straßenbau vorzunehmen. Sie Kreise sind auch nicht in der Lage, diesen Ausfall durch Einsatz eigener Mittel zu kompensieren. Daher fordern wir zumindest, den Verteilungsschlüssel des Vorjahres beizubehalten.

III. Zusammenfassung

Der Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1987 bedeutet zusammen mit dem Entwurf des Gesetzes zur Aufhebung des Grunderwerbsteuerverteilungsgesetzes einen Tiefpunkt in der Zuweisungspraxis des Landes an seine Kommunen. Das Land kommt seiner Verpflichtung, einen aufgaben- und ausgabengerechten Finanzausgleich nach Art. 79 der Landesverfassung mit seinen Gemeinden durchzuführen, seit Jahren nicht mehr nach. Hierauf haben aber die Kommunen einen Rechtsanspruchs auch deswegen, weil der kommunale Ausgabenbedarf im Bund/Länder-Finanzausgleich nach Art. 106 Abs. 3 Ziff. 1 und 2 mit Abs. 9 Grundgesetz berücksichtigt wird.

Bei einer zusammenfassenden Betrachtung ergibt sich folgendes:

Während das Land im Jahre 1987 mit Steuermehreinnahmen von über 3 Mrd. rechnet, was einer Steigerungsrate von plus 7 % entspricht, haben die Kommunen auch unter Berücksichtigung der Einbeziehung der Grunderwerbsteuer in den allgemeinen Steuerverbund nicht mit Verbesserungen im Finanzausgleich zu rechnen. Vielmehr verbraucht das Land die Mehreinnahmen ausschließlich für sich. Von einer gleichmäßigen und gerechten Aufteilung der finanziellen Ressourcen kann mithin nicht die Rede sein.

Bei den Ausgaben sind die Steigerungsraten bei den gesetzlich notwendigen Mehraufwendungen im Landeshaushalt eher geringer als in den kommunalen Haushalten. Die Personalkosten werden in etwa in der gleichen Weise ansteigen wie im Kommunalbereich. Dagegen sind die übrigen gesetzlich festliegenden Mehrausgaben in den kommunalen Haushalten von größerer Bedeutung als im Landeshaushalt. Dieser höhere Finanzbedarf der Kommunen findet im Finanzausgleich 1987 keine Berücksichtigung. Der Vergleich zwischen dem Land und dem kommunalen Bereich rechtfertigt die Feststellung, daß die Konsolidierungspolitik des Landes einseitig zu Lasten der Kommunen geht.

Das Land fordert finanzpolitische Solidarität, läßt aber bei den notwendigen Sparmaßnahmen Solidarität mit den Kommunen vermissen. Der vor kurzem vom Innenminister vorgelegte Bericht über die Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen 1986 steht unter dem Leitmotiv: "Die sparsamen Jahre sind noch nicht vorüber". Dies ist für die Städte, Gemeinden und Kreise keine sehr optimistische Verheißung. Wir müssen deswegen entschieden fordern, daß sich der Landeshaushalt mehr als in den letzten Jahren unter das Gebot der äußersten Sparsamkeit stellt. Es wäre verhängnisvoll, wenn das Leitmotiv die Haushaltspolitik des Landes "aussparen" würde.

Hochachtungsvoll


(Heibinger)