

(Vizepräsident Dr. Riemer)

- (A) Zur Einbringung des Entwurfs des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988 erteile ich nunmehr dem Herrn Innenminister das Wort.

Dr. Schnoor, Innenminister: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! In der Regierungserklärung vom 10. Juni 1985 hat der Ministerpräsident ausgeführt, daß das Land seiner finanziellen Verantwortung für die Gemeinden gerecht werden kann, wenn die eigene finanzielle Leistungsfähigkeit dauerhaft gewährleistet bleibt. Der Ministerpräsident hat zugleich ausgeführt, daß das Land bei den Zahlungen an die Kommunen eine gleichmäßige Finanzentwicklung von Land und Gemeinden sicherstellen wird. Der vorliegende Gesetzentwurf trägt diesen finanzpolitischen Leitlinien Rechnung.

Nach dem Gesetzentwurf werden die Städte und Gemeinden vom Land im nächsten Jahr insgesamt rund 13,8 Milliarden DM erhalten. Das sind 29,6 v. H. aller Landessteuereinnahmen, wie der Finanzminister gerade dargelegt hat, und 25,4 v. H. der Gesamtausgaben des Landeshaushalts ohne Zinsausgaben.

Die Gesamtzusweisungen an die Städte und Gemeinden sind im Landeshaushalt weiterhin der zweitgrößte Ausgabenblock nach den Personalausgaben. Dies kennzeichnet zugleich den hohen politischen Stellenwert, den die Landesleistungen an die Kommunen in der Landespolitik nach wie vor haben. Das hohe Niveau der Gesamtzusweisungen von rund 13,8 Milliarden DM ist gehalten worden, obwohl sich die finanziellen Rahmenbedingungen für den Landeshaushalt weiter verengt haben.

(B)

Der Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes sieht einige Umschichtungen und unvermeidliche rechnerische Kürzungen vor. So soll der Kraftfahrzeugsteuerverbund befrachtet und ein anderer Teil dieser Mittel zur Verstärkung der Schlüsselzuweisungen des allgemeinen Steuerverbundes verwendet werden.

Obwohl die Gesamtzusweisungen an die Gemeinden rund 25 v. H. der Gesamtausgaben des Landes (ohne Zinsausgaben) ausmachen, werden die Gemeinden an notwendigen Einsparungen des gesamten Landeshaushalts nicht mit diesem Anteil, sondern nur mit 11,9 v. H. beteiligt. Diese rechnerischen Minderleistungen führen gegenüber 1987 jedoch nicht zu geringeren Gesamtzusweisungen; diese werden gegenüber dem Jahre 1987 sogar noch um rund 29,5 Millionen DM auf fast 13,8 Milliarden DM erhöht.

Der Zuwachs der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden von 422,5 Millionen DM oder von 7,3 v. H. war nur durch Umschichtung eines Betrages von 168,5 Millionen DM aus dem Kraftfahrzeugsteuerverbund zu erreichen. Der Gesetzentwurf fängt damit Ausfälle aus weiter rückläufiger Konjunktur bei den Gemeinschaftssteuern, die Grundlage dieses allgemeinen Steuerverbundes sind, auf. (C)

Dieser einmalige Ausgleich hat beim Land die Nettokreditaufnahme um 168,5 Millionen DM erhöht und die jährliche Zinsbelastung des Landes verstärkt. Ich möchte schon jetzt feststellen, meine Damen und Herren, daß diese Aktion nach Auffassung der Landesregierung nicht wiederholt werden kann. Sollte die nächste Steuerschätzung im November angesichts neuer Konjunkturdaten also weitere Steuerausfälle ergeben, so können die auf den Steuerverbund entfallenden Verluste nicht mehr durch den Landeshaushalt aufgefangen werden.

Die Gesamtzusweisungen an die Gemeinden werden im nächsten Jahr nicht deutlich höher liegen als im Jahre 1987. Wer dieses kritisiert, der muß auch für die Deckung der zusätzlichen Ausgaben im Landeshaushalt sorgen.

Im Vorfeld der Haushaltsberatungen habe ich von seiten der Opposition allerdings nur von zusätzlichen Ansprüchen an den Landeshaushalt gehört, nicht von Einsparungen im Landeshaushalt, die zur Aufstockung der Mittel für die Gemeinden führen könnten. So hat Herr Kollege Worms, wenn ich den Zeitungsberichten trauen darf, vor einigen Monaten mehr Landesmittel für den Wohnungsbau angemahnt. Herr Kollege Pohl hat eine Verbesserung der Eingangsbesoldung für den öffentlichen Dienst gefordert. Und jetzt liegt ein Antrag der CDU zur Beschäftigung arbeitsloser Sportlehrer vor, der sicher weitere Ausgaben für den Landeshaushalt notwendig machen würde. Konkrete Vorschläge über Kürzungen im Landeshaushalt zugunsten von Mehrausgaben für die Kommunen fehlen hingegen. (D)

Meine Damen und Herren! Die Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs 1988 ist von mehreren Rahmenbedingungen abhängig; vier von ihnen möchte ich ansprechen:

Erstens geht es um die aktuelle Finanzsituation unserer Kommunen.

Zweitens sind hier die steuerpolitischen Überlegungen der Bundesregierung zu erwähnen,

(Minister Dr. Schnoor)

- (A) drittens die Äußerung des Bundeskanzlers, mit der die Gewerbesteuer in Frage gestellt wird.

Viertens geht es um die bedarfsgerechtere Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden entsprechend der Empfehlung eines von mir in Auftrag gegebenen Gutachtens.

Wenn wir uns die Diskussion der vergangenen Wochen in Erinnerung rufen, meine Damen und Herren, dann gewinnt man den Eindruck, die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien seien der Überzeugung, unsere Gemeinden lebten im Überfluß.

Die aktuellen Zahlen sprechen eine andere Sprache. Richtig ist, daß die Kommunen nach der weltweiten Rezession zu Beginn der achtziger Jahre durch erhebliche eigene Sparanstrengungen und durch die Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten ihre Haushalte weitgehend haben konsolidieren können. Das gilt für den Durchschnitt der Kommunen, natürlich nicht für jede einzelne. Wir in Nordrhein-Westfalen hatten denn auch - wie die übrigen Gemeinden des Bundesgebietes - im Jahre 1984 einen positiven Finanzierungsaldo. Der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesinnenministerium, Herr Kollege Waffenschmidt, hat diese Entwicklung als besonderes Verdienst der neuen Bundesregierung herausgestellt.

- (B) Nur, bereits ein Jahr später hatte sich die positive Bilanz der kommunalen Haushalte wieder in eine negative Entwicklung verkehrt. Seit dem Jahre 1985 haben wir bundesweit einen wachsenden negativen Finanzierungsaldo, ohne daß die Bundesregierung diesmal ihre Verantwortung reklamiert wie vorher für die positive Entwicklung.

Die Ursachen der defizitären Entwicklung liegen auf der Hand. Einsparungen etwa bei den Sachinvestitionen von 1982 bis 1986 in Höhe von bundesweit 34,8 Milliarden DM, gemessen am Stand von 1982, und für Nordrhein-Westfalen von 1982 bis 1986, gemessen am Stand von 1982, in Höhe von 11,9 Milliarden DM, sowie die Beschränkung der Personalausgaben auf Zuwachsraten von 1 bis 1,5 % lassen sich einfach nicht fortsetzen. Einnahmeverbesserungen durch Hebesatzanhebungen und Gebührenerhöhungen sind auch nicht unbeschränkt möglich.

Dagegen wachsen die gesetzlich vorgegebenen Ausgaben. Die Sozialausgaben haben 1986 die Rekordhöhe von 9,4 Milliarden DM erreicht. 9,4 Milliarden DM Sozialausgaben in Nordrhein-Westfalen! Das sind 3,3 Milliarden DM mehr als vor zehn Jahren, meine Damen und

Herren. Ein Ende dieser Entwicklung ist leider nicht absehbar. Im Gegenteil: Ich fürchte, daß den Kommunen wegen dieser Entwicklung zum Beispiel auch die letzten Möglichkeiten zu aktiver Beschäftigungspolitik genommen werden.

Allzuleicht wird in diesem Zusammenhang auch übersehen, wenn Appelle an die Kommunen gerichtet werden, daß die Kosten im Gesundheitswesen und im Pflegebereich nicht spurlos an unseren Gemeinden vorübergehen. Die Landschaftsverbände melden neue Kostensteigerungen. Wir müssen mit Kostensteigerungen von über 5 % rechnen. Das bedeutet allein beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe eine Mehrausgabe von 75 Millionen DM im Jahre 1987 gegenüber dem Jahr 1986, und das ausschließlich im pflegerischen Bereich. Das sind alles zusätzliche Belastungen, die aufgefangen werden müssen.

In dieser Situation von den Kommunen Kürzungen der Ausgaben und Erhöhungen der Investitionen zu fordern, wie dies jüngst der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, Herr Voss, für die Bundesregierung getan hat, ist mir unverständlich. Wie sollen sich die Kommunen einer Ausgabenbelastung entziehen, die ausschließlich in der Verantwortung des Bundes liegt - die Sozialgesetzgebung einerseits und die Wirtschafts- und Finanzpolitik, die nicht in der Lage ist, die Massenarbeitslosigkeit zu beseitigen, unter der die Gemeinden auch finanziell leiden -?

Dabei will ich durchaus anerkennen, meine Damen und Herren, daß seit dem 1. Juli 1987 die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Verlängerung des Arbeitslosengeldes geschaffen worden sind. Ich hoffe, daß dies zu einer Dämpfung des Anstiegs der Sozialleistungen der Kommunen führt. Ich hoffe: zu einer Dämpfung des Anstiegs! Nur: Eine Kostensenkung - und die wird doch von den Kommunen in dieser Situation gefordert, um auch die weiteren Belastungen auffangen zu können - ist von dieser Maßnahme leider nicht zu erwarten, so sehr ich sie als richtigen Schritt begrüße.

Mit Recht fordern die Kommunen auch Stetigkeit und Verlässlichkeit für die kommunale Haushaltsentwicklung.

(Zuruf von der CDU: Sehr richtig!)

Einige Entscheidungen, die wir in den vergangenen Jahren über den jährlichen kommunalen Finanzausgleich treffen mußten, entsprechen nicht dieser Forderung. Das bestreite ich überhaupt nicht. Die schwierigen

(Minister Dr. Schnoor)

- (A) Operationen bei der Konsolidierung des Landeshaushalts haben von den Kommunen sehr viel Einsicht in dieser Hinsicht gefordert. Ich bedanke mich auch bei den Kommunen für die Geduld, die sie hier mit uns gehabt haben.

Nur, meine Damen und Herren: Was uns zur Zeit von Bonn zugemutet wird, ist ohne Beispiel. Ich habe hierauf heute morgen bereits kurz hingewiesen. Der Finanzplanungsrat hat, soweit ich sehe, erstmalig in seiner Geschichte in seiner Sitzung am 25. Mai 1987 davon abgesehen, für die letzten beiden Jahre des Finanzplanungszeitraums Steuereinnahmedaten festzulegen, weil der Bund immer noch nicht seine Karten über die Finanzierung der Steuerreform auf den Tisch gelegt hat.

Angesichts dieser fehlenden Finanzdaten, angesichts der Absicht des Bundes, im Jahre 1990 weitere Steuersenkungen zu vollziehen, habe ich keine Möglichkeit gesehen, den Kommunen alle für die Finanzplanung erforderlichen Eckdaten rechtzeitig vor Beginn der Haushaltsberatungen in die Hand zu geben. Die Kommunen haben damit unzureichende Orientierungsdaten. Ich bedaure dies außerordentlich. Anders als das Land Niedersachsen haben wir auch nicht eine spekulative zeitliche Streckung der Steuerreform angenommen - ich weiß nicht, wie man dies annehmen soll -, sondern wir haben uns darauf beschränkt, die Daten zu benennen, die uns einigermaßen gesichert erscheinen. Damit aber bleiben die Kommunen ohne Perspektive für die Entwicklung ihrer Einnahmen. Die Haushaltsberatungen in den Gemeinden werden deshalb in diesem Punkt zu einem reinen Ratespiel.

(B)

Ich habe auch Zweifel daran zu glauben, meine Damen und Herren, daß die Kommunen mit Steuereinnahmen in einem Umfang rechnen können, wie sie der Arbeitskreis Steuerschätzung für die Jahre 1988 bis 1990 prognostiziert hat. Der Arbeitskreis hat übrigens immer eine Prognose getroffen, die die Kommunen reich gerechnet hat. Die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben lagen immer niedriger.

Den Prognosen des Arbeitskreises, die jetzt vorliegen, liegen die Konjunkturdaten des Bundes zugrunde. Die aber sind nach der Überzeugung wichtiger Experten, zum Beispiel des Bundesbank-Vizepräsidenten - wie in der "Wirtschaftswoche" vom 12.06.1987 nachzulesen ist -, eher "die Obergrenze des Realistischen denn eine vorsichtige Schätzung." Und für die Haushaltsaufstellung dürfen wir nicht von optimistischen, nicht realisierbaren Daten ausgehen, sondern wir sollten uns hier

vorsichtig bewegen. Falsche Konjunkturdaten haben für die Stetigkeit und Verlässlichkeit kommunaler Haushaltswirtschaft schlimme Folgen! Innerhalb des letzten Jahres mußten sich die Gemeinden in ihrer Finanzplanung auf Mindereinnahmen von bundesweit 3,6 Milliarden DM und in Nordrhein-Westfalen von 1,3 Milliarden DM einstellen; und zwar nur wegen der Korrektur der Konjunkturdaten! (C)

Meine Damen und Herren, auf einem solch unsicheren Fundament kann man dann auch in den Gemeinden keine Haushalte aufstellen, was ich außerordentlich beklage - und das alles, weil die Konjunkturprognosen der Bundesregierung für das letzte Jahr, das heißt für 1987, zu optimistisch waren. Es fällt auf, daß in diesem Zeitraum fünf Wahlen gelegen haben.

Während die Konjunkturabhängigkeit alle Gemeinden mehr oder weniger stark betrifft, liegt das zweite große Problem in dem inzwischen eingetretenen Gefälle bei den Einnahmen im Vergleich der Städte und Gemeinden untereinander. Besonders betroffen sind zur Zeit das Ruhrgebiet, aber auch einzelne Städte und Gemeinden außerhalb des Ruhrgebietes, deren Wirtschaftsstruktur einseitig ausgerichtet ist. Das gemeindliche Pro-Kopf-Einkommen schwankt außerordentlich stark. Nach wie vor liegen die Gewerbesteuererinnahmen der kreisfreien Städte des Ruhrgebietes mit rund 400 DM je Einwohner weit hinter den vergleichbaren Einnahmen der anderen kreisfreien Städte mit rund 710 DM je Einwohner zurück. (D)

Diese Disparität hat sich gegenüber dem Jahre 1984 weiter verstärkt. Während die Gewerbesteuererinnahmen der kreisfreien Städte außerhalb des Ruhrgebietes um 10,6 v. H. gestiegen sind, stagnieren sie in den Ruhrgebietsstädten.

In diese Situation trifft die seit Anfang dieses Jahres diskutierte sogenannte Steuerreform des Bundes. Sie verstärkt das kaum noch kalkulierbare Haushaltsrisiko für unsere Gemeinden. Darunter müssen zwangsläufig viele Dienstleistungsbereiche leiden, auf die insbesondere sozialschwache Bürger angewiesen sind.

Bedauerlicherweise betreibt in diesem Zusammenhang der Bund eine auf den Zentralstaat orientierte Steuerpolitik, bei der der föderalistische Aufbau unseres Staatswesens weitgehend unbeachtet bleibt; die verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltung unserer Städte und Gemeinden droht dabei Schaden zu nehmen.

(Minister Dr. Schnoor)

(A) Die Ausgewogenheit von Steuerpolitik und öffentlicher Haushaltspolitik wird durch die Pläne des Bundes schwer beeinträchtigt. Das belegen die Zahlen, die als Einnahmeverluste auf unsere Städte und Gemeinden zukommen. Bereits durch das Steuersenkungsgesetz vom 26. Juni 1985 haben die Gemeinden ab 1. Januar 1988 jährlich Einnahmeverluste beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in Höhe von 820 Millionen DM und - systembedingt - im kommunalen Finanzausgleich von 535 Millionen DM. Ab 1. Januar 1988 treten durch das Steuersenkungserweiterungsgesetz vom 22. Juli 1987 weitere Einnahmeverluste beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer von jährlich 240 Millionen DM und beim kommunalen Finanzausgleich von 145 Millionen DM ein. Damit summieren sich die Verluste der Gemeinden ab 1. Januar 1988 bereits auf 1,06 Milliarden DM beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Um eine Vergleichszahl zu nennen: Unsere Gemeinden haben insgesamt eine Einnahme bei der Einkommensteuer, die sich in einer Größenordnung von etwa 8,1 bis 8,2 Milliarden bewegt. Zusätzlich verlieren sie beim Finanzausgleich 680 Millionen DM. Das sind dann insgesamt im Jahre 1988 mehr als 1,7 Milliarden DM, die allein durch diese Operation weniger zur Verfügung stehen.

Wird der Rest der sogenannten Steuerreform 1990, wie geplant, zum 1. Januar 1990 realisiert, dann haben die Städte und Gemeinden noch einmal weitere Verluste von 1,55 Milliarden DM beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und 1,075 Milliarden DM beim Finanzausgleich jährlich zu verkraften. Diese Mittel, meine Damen und Herren, stehen für Leistungen der Kommunen nicht zur Verfügung.

(B) Nun behaupten manche, das Land habe den Gemeinden durch Kürzungen der Zuweisungen mehr genommen, als die Steuersenkungen der Bundesregierung erwarten lassen. Die Rede ist dann von 15 Milliarden DM, die den nordrhein-westfälischen Gemeinden an Zuweisungen durch die Senkung des Verbundsatzes angeblich vorenthalten wurden. Aber Sie wissen doch so gut wie ich, meine Damen und Herren, daß sich die Gesamtleistungen des Landes an die Kommunen in den zurückliegenden Jahren nicht verringert, sondern weiterhin das hohe Niveau von mehr als 13 Milliarden DM behalten haben. Sie wissen auch, daß die Einnahmesituation des Landes und daß Sonderlasten bei den Ausgaben, insbesondere für Kohle und Stahl, es nicht zulassen, die Leistungen des Landes im Steuerverbund nach einem Verbundsatz von 28,5 v. H. zu berechnen.

Während der Bund frei ist in der Entscheidung über die Höhe der Steuereinnahmen und

(C) über die Durchführung einer Steuerreform - auch zu Lasten von Ländern und Gemeinden -, ist das Land bei der Festlegung der Leistungen an die Kommunen durch die vorgenannten Sachzwänge eben gebunden.

Höhere Landeszuweisungen, als sie den Gemeinden gewährt wurden und werden, können deshalb vom Land nur über höhere Nettokreditaufnahmen finanziert werden.

(Zuruf des Abg. Wagner (CDU))

Bei den von Ihnen errechneten 15 Milliarden DM hätte dies allein eine zusätzliche Zinslast in unserem Landeshaushalt von annähernd 1 Milliarde DM bedeutet, meine Damen und Herren! Dies kann doch wohl keiner verantworten. Damit sind auch die Entscheidungen, die wir getroffen haben, eindeutig richtig gewesen. Vielleicht hätten sie früher kommen müssen; sie waren jedenfalls notwendig.

Die CDU-Fraktion hat bei den Haushaltsberatungen in den vergangenen Jahren darauf verzichtet, eine Erhöhung des Verbundsatzes zu beantragen. Die F.D.P.-Fraktion strebt einen rascheren Abbau der Neuverschuldung an, allerdings zugleich eine Anhebung des Verbundsatzes, jedoch nicht auf 28,5, sondern auf 24 v. H. Aber mit dieser Haltung - die ich ja doch hinsichtlich Ihres Antragsverhaltens zum Verbundsatz für richtig halte und auch hinsichtlich dessen begrüße, was Sie von der F.D.P. hier vorgetragen haben - verträgt sich dann natürlich nicht eine Kritik an dem Umfang der Landesleistungen an die Kommunen und eine Kritik an der Höhe des Verbundsatzes.

(D) Und ein Letztes! Bei der Diskussion über diese Frage wird auch allzu schnell übersehen, daß das Land seinen Anteil an der Gewerbesteuerumlage Jahr für Jahr freiwillig in den Steuerverbund einbezieht. Das erhöht die Zuweisungen an die Gemeinden jährlich in Millionenhöhe. Das ist auch nicht in allen Bundesländern der Fall.

Meine Damen und Herren, die Vorstellung, trotz drastischer Steuerverluste aus der Steuerreform hätten die Kommunen in den Folgejahren insgesamt mehr Geld in den Kassen, ist eine trügerische Annahme; denn über eines sollte trotz der verschiedenen Standpunkte Einvernehmen zu erzielen sein: Die für uns alle doch verlockende Vorstellung, der Staat könne durch Steuersenkung das Wirtschaftswachstum erzwingen, das notwendig ist, um die entstehenden Einnahmefälle zu schließen, hat sich - wie zuletzt das Beispiel der Lohnsummensteuer doch zeigt - als unrealistisch erwiesen.

(Minister Dr. Schnoor)

- (A) Der Einwand, die Bundesregierung beabsichtige eine Teilkompensation der Einnahmeverluste durch Subventionsabbau und Erhöhung von Verbrauchssteuern, ändert an dieser Einschätzung nichts; denn bis heute liegt von der Bundesregierung konkret nichts auf dem Tisch, was eine optimistische Bewertung zuließe. Alles das, was man hört, führt allenfalls dazu, die Ausfälle beim Bund auszugleichen, nicht aber bei Ländern und Gemeinden. Jetzt rächt sich eben doch das Versäumnis, daß mit dem Koalitionsbeschluß zur Steuerreform nicht auch die Finanzierung geklärt worden ist.

Führt schon die beabsichtigte Steuersenkung zu großen Verunsicherungen bei den Städten und Gemeinden, so wird die Unsicherheit noch durch die Ankündigung verstärkt, daß die Gewerbesteuer Anfang der 90er Jahre wegfallen soll.

Hierzu beziehe ich mich auf die Äußerung des Herrn Bundeskanzler. Zwar ist klargestellt, daß für diese Legislaturperiode die Dinge in Ordnung bleiben, aber wir müssen nach allen bisherigen Äußerungen doch befürchten, daß die Gewerbesteuer in der nächsten Legislaturperiode - zum Jahre 1992 - in Frage gestellt wird. Hierzu erwarten auch die Gemeinden eine klare Aussage.

- (B) Die Abschaffung der Gewerbesteuer nähme den Gemeinden die notwendigen eigenen Handlungsspielräume. In Nordrhein-Westfalen haben die Gemeinden im Jahr 1986 9,1 Milliarden DM an Gewerbesteuer eingenommen. Nach Abzug der an den Bund und an das Land abzuführenden Gewerbesteuerumlage verblieben fast 7,9 Milliarden DM. Dieser Betrag machte in den kommunalen Kassen 1986 einen Anteil von 43 v.H. an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen aus.

Diese Zahlen beweisen nachdrücklich die hohe Bedeutung der Gewerbesteuer als größte kommunale Einnahmequelle. Die Gewerbesteuer in ihrer derzeitigen Form hat gewiß Schwächen für Unternehmer und Gemeinden. Darüber besteht Übereinstimmung. Geeignete Reformvorschläge der kommunalen Spitzenverbände, des Sachverständigenrates und der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Innenminister und der Finanzministerkonferenz liegen auf dem Tisch.

Worauf es jetzt ankommt, ist, daß die Kommunen Stetigkeit, Verlässlichkeit zugesichert bekommen, und zwar für den Finanzplanungszeitraum - d.h. bis in die 90er Jahre hinein -, und daß die Bundesregierung unter Sicherung der Finanzautonomie der Gemeinden ihrer Verpflichtung für eine solide Finanz-

- ausstattung der Kommunen gerecht werden muß. (C)

Das Ergebnis der weiteren Gewerbesteuerdiskussion darf deshalb nicht sein, daß die Gewerbesteuer abgeschafft und den Gemeinden als Finanzierungersatz eine von Bund und Land abhängige Steuerbeteiligung - etwa an der Mehrwertsteuer - angeboten wird, die ein Stück der Souveränität und der Finanzhoheit der Gemeinden aufhebt.

(Zurufe von der CDU)

- Sie wollen das nicht, Herr Kollege; es wollen aber leider sehr viele, und es drehen sehr viele daran. Wir können gar nicht früh genug auch hier im Landtag deutliche Aussagen machen!

(Beifall bei der SPD)

Wenn wir von allen Seiten unseres Hauses klare Forderungen und Garantieerklärungen zugunsten der kommunalen Gewerbesteuer hätten, wenn es hier eine gemeinsame Kommunalfraktion zur Sicherung der kommunalen Finanzautonomie gäbe, kämen wir - so glaube ich - auch ein Stück weiter. Die für die Finanzplanung unserer Gemeinden entstandene Unsicherheit muß beseitigt werden.

- Meine Damen und Herren, ich komme damit zu der vierten Rahmenbedingung für das GFG 1988. Der Gesetzentwurf ändert das Berechnungsverfahren für die Schlüsselzuweisungen in eine bedarfsgerechte Verteilung. Die Landesregierung hat sich bei dieser Entscheidung auf das Gutachten gestützt, das eine von mir eingesetzte Arbeitsgruppe aus Sachverständigen und Praktikern erarbeitet hat. (D)

Der kommunale Finanzausgleich und dabei vor allem die Berechnung der Schlüsselzuweisungen wird häufig als ein "Buch mit sieben Siegeln" bezeichnet. Ich finde es deshalb gut, daß die Arbeitsgruppe nicht nur die Berechnung der Schlüsselzuweisungen auf ihre Bedarfsgerechtigkeit geprüft hat, sondern in dem Gutachten das gesamte Berechnungsverfahren für die Schlüsselzuweisungen und die einzelnen Berechnungsmerkmale anschaulich erläutert hat. Mir hat auch der bundesweite Vergleich der Schlüsselzuweisungssysteme erneut deutlich gemacht, daß die Regelungen in Nordrhein-Westfalen noch die größte Transparenz und Überschaubarkeit haben.

Vornehmlich ging es allerdings darum, die Bedarfsgerechtigkeit des Schlüsselzuweisungssystems zu überprüfen. Die Gutachter sollten damit einen Gedanken aufgreifen, den

(Minister Dr. Schnoor)

- (A) der Verfassungsgerichtshof im Zusammenhang mit den Entscheidungen zur Aufstockung II bereits angesprochen hat. Der Verfassungsgerichtshof hat dabei wörtlich formuliert:

Wenn der Gesetzgeber ... einen anderweitig nicht erfaßten Bedarf zugrunde legen wollte, hätten die Voraussetzungen hierfür im Gesetz - etwa durch Aufnahme eines besonderen Bedarfsansatzes - geregelt werden müssen, um die Gleichbehandlung aller Gemeinden zu sichern.

Die Ermittlung des Bedarfs im Schlüsselzuweisungssystem hat für den Finanzausgleich zentrale Bedeutung. Sie ist aber kaum für alle Zeiten und für alle Fälle verbindlich festzulegen. Das hat die Diskussion im Anschluß an das Gutachten erneut bestätigt. In Wissenschaft und Praxis besteht jedoch Einvernehmen, daß die vielfältigen Aufgaben der Gemeinden nicht katalogisiert und anschließend die dafür aufzuwendenden Ausgaben als Finanzausgleich quantifiziert werden können. Einen "Warenkorb" kommunaler Aufgaben für eine Bestimmung des Finanzbedarfes kann es also nicht geben, wie dies auch in Untersuchungen des Ifo-Instituts zum bayerischen Finanzausgleich und von Professor Dr. Sievert zum saarländischen Finanzausgleich bestätigt wird.

Das Gutachten kommt deshalb zutreffend zu dem Schluß, daß es zur Orientierung des Bedarfs an dem tatsächlichen Ausgabeverhalten der Gemeinden keine Alternative gibt. Das ist eine pragmatische Lösung, an der auch künftig bei der Bedarfsprüfung und Bedarfsermittlung festgehalten werden muß. Ich sage "eine pragmatische Lösung", weil eine andere nicht zu erreichen ist.

(B)

In dem Ihnen vorliegenden Gesetzentwurf hat die Landesregierung nicht alle Vorschläge der Gutachter aufgegriffen. In wesentlichen Punkten wurden jedoch erste Schritte vollzogen, die eine ausgewogene Verteilung der Schlüsselzuweisungen bewirken. Bei den vorgeschlagenen Änderungen handelt es sich hauptsächlich um folgende.

Erstens: Der Gesetzentwurf enthält eine neue Hauptansatzstaffel für die Einwohnergewichtung der einzelnen Gemeinden. Das Prinzip der Gemeindegrößenklassen wird damit aufgegeben. Die Änderung beseitigt die häufig als ungerecht und willkürlich angesehenen Sprungstellen der bisherigen Hauptansatzstaffeln. Sie trägt außerdem der statistisch belegten Tatsache genauer als bisher Rechnung, daß die aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzierenden Ausgaben der Gemeinden nicht proportional, sondern degressiv zur Einwohnerzahl steigen.

Die für den neuen Hauptansatz gewählte mathematische Formel bleibt hinter dem Vorschlag der Gutachter zurück. Der Gesetzentwurf billigt den kleineren Gemeinden damit gegenüber den größeren Städten einen relativ höheren Finanzbedarf zu, als dies die Gutachter empfohlen haben. Zu dieser Abweichung hat sich die Landesregierung entschieden, weil bei voller Umsetzung des Vorschlags der Gutachter in einem Schritt kleinere Gemeinden Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen hätten hinnehmen müssen, die sie angesichts der gegenwärtigen finanziellen Rahmenbedingungen nicht hätten verkraften können.

(C)

Zweitens: Entsprechend der Empfehlung der Gutachter wird in das Schlüsselzuweisungssystem der Gemeinden ein Arbeitslosenansatz neu aufgenommen. Er ist so konzipiert, daß die Zahl der Arbeitslosen bei der Bedarfsermittlung der einzelnen Gemeinden um so stärker berücksichtigt wird, je länger sie arbeitslos sind. Gemeinden mit hoher Zahl an Dauerarbeitslosen wird damit künftig ein höherer fiktiver Finanzbedarf zuerkannt, was sich positiv auf die Schlüsselzuweisungen auswirkt. Mit dem Arbeitslosenansatz wird angestrebt, spezifischen Schwankungen bei Zusatzbelastungen der Gemeinden, vor allem bei den sozialen Leistungen, im Verteilungssystem der Schlüsselzuweisungen künftig Rechnung zu tragen.

Drittens: Der bisherige Schüleransatz, der zusammen mit der Einwohnergewichtung im neuen Hauptansatz und im neu eingeführten Arbeitslosenansatz künftig den fiktiven Finanzbedarf der einzelnen Gemeinden definiert, bleibt erhalten. Dies entspricht der Empfehlung der Gutachter.

(D)

Viertens: Dem fiktiven Finanzbedarf der einzelnen Gemeinden wird ihre Steuerkraft gegenübergestellt; deren Berechnung wird allerdings gegenüber dem Jahre 1987 nicht geändert.

Die Diskussion der vergangenen Wochen hat erneut gezeigt, daß über die Bedeutung der fiktiven Hebesätze im Finanzausgleich in der Öffentlichkeit Unklarheit besteht. Wenn behauptet wird, daß die fiktiven Hebesätze des Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen hohe tatsächliche Hebesätze in den Gemeinden nach sich zögen, so müßten eigentlich konsequenterweise niedrige fiktive Hebesätze im Finanzausgleich anderer Bundesländer dort zu niedrigen tatsächlichen Hebesätzen führen. Das ist aber nachweislich nicht der Fall. In Bayern ist zum Beispiel der fiktive Gewerbesteuerhebesatz auf 300 v. H. festgelegt; der durchschnittliche tatsächliche Hebesatz der

(Minister Dr. Schnoor)

- (A) kreisfreien Städte beträgt in Bayern aber nicht 300, sondern 416 v. H. Oder: In Niedersachsen liegt der fiktive Hebesatz bei 250 v. H. und der tatsächliche Hebesatz der kreisfreien Städte bei 391 v. H. Diese Vergleiche ließen sich fortsetzen.

Gegenüber Nordrhein-Westfalen ist auch das Gewerbesteueraufkommen in den Jahren 1979 bis 1985 in Baden-Württemberg um mehr als das Doppelte und in Bayern um mehr als das Vierfache gestiegen. Das heißt, hier hat es die starken Zunahmen bei der Gewerbesteuer wegen der Wirtschaftsstruktur gegeben, weil es dort ertragsstarke Unternehmen gibt und die Lohnsummensteuer - in erster Linie zu unseren Lasten - abgeschafft worden ist, aber auch, weil dort gleichzeitig die Hebesätze so dramatisch angehoben worden sind. Wenn man Kritik äußern kann, dann allenfalls gegenüber dem Finanzgebaren süddeutscher Städte und Gemeinden, aber nicht unserer Städte und Gemeinden; diese betreiben nämlich keine Steuertreiberei. Sie haben die Hebesätze bitter, bitter nötig.

Fünftens: Der Unterschied zwischen dem fiktiven Finanzbedarf der einzelnen Gemeinde und ihrer eigenen Steuerkraft wird nach dem Gesetzentwurf nicht mehr in vollem Umfang, sondern künftig mit 95 v. H. durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen. Das entspricht einer Empfehlung der Gutachter. Damit ist auch sichergestellt, daß Mehreinnahmen einer Gemeinde nun nicht in gleicher Höhe bei den Schlüsselzuweisungen gekürzt werden. Damit vermeidet der Gesetzentwurf eine Nivellierung der Finanzkraft der Gemeinden untereinander und schließt eine Übernivellierung schon systematisch aus.

(B)

Der Gesetzentwurf enthält noch eine Reihe weiterer Änderungen, auf die ich jetzt nicht näher eingehen will. Die weitere Umsetzung der übrigen Empfehlungen in den Gutachten wird entscheidend von der nach 1988 zur Verfügung stehenden Finanzmasse abhängen, weil mit jeder weiteren Systemänderung Umschichtungen von Finanzmitteln verbunden sind, die von den betroffenen Gemeinden nur verkraftet werden können, wenn ihre bisherigen Zuweisungen zumindest gehalten werden und wenn die übrigen Rahmenbedingungen stimmen, d. h. wenn die Gemeinden darüber hinaus nicht erhebliche Verluste bei ihren eigenen Steuereinnahmen hinnehmen müssen.

Der Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988 steht unter schwierigen Ausgangsbedingungen. Ich hoffe trotzdem, meine Damen und Herren, daß es bei aller Unterschiedlichkeit in den politischen Auffassungen darüber, was wir getan haben und wie das zu

bewerten ist, in den anschließenden Ausschußberatungen gelingt, einen breiten Konsens zu den Vorschlägen der Landesregierung über die Regierungsfraktion hinaus zu finden.

(C)

(Beifall bei der SPD)

Präsident Denzer: Ich danke dem Herrn Innenminister. - Die erste Lesung dieses Gesetzentwurfs wird ebenso wie die der Entwürfe des Landeshaushaltsgesetzes und seiner Folgegesetze nach der Einbringung hier unterbrochen; die Beratung erfolgt am 23. September 1987. - Damit schließe ich die Behandlung dieses Punktes der Tagesordnung.

Ich rufe Punkt 5 der Tagesordnung auf:

Verwaltungsabkommen zur Änderung des Verwaltungsabkommens über die Brandschutzforschung

Antrag der Landesregierung auf Zustimmung zu einem Staatsvertrag gemäß Artikel 66 der Landesverfassung
Drucksache 10/2304
erste Lesung

Dieser Antrag wird durch den Herrn Innenminister eingebraucht. Ich erteile ihm das Wort.

Dr. Schnoor, Innenminister: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Entsprechend dem am 3. Oktober 1961 von den Bundesländern abgeschlossenen Verwaltungsabkommen über die Brandschutzforschung finanzieren die Länder gemeinschaftlich Aufträge zur Lösung von Forschungsaufgaben an der Forschungsstelle für Brandschutztechnik an der Universität Karlsruhe.

(D)

Das Verwaltungsabkommen stammt von 1961. Die damals festgelegten Beträge haben wir mehrfach durch Zusatzabkommen erhöht, zuletzt im Jahre 1981 auf 600 000 DM.

Das Verwaltungsabkommen wird als Staatsvertrag behandelt. Daher ist die Zustimmung des Landtags erforderlich.

Bei dem Verwaltungsabkommen geht es darum, daß wir die Forschungsmittel um jährlich 100 000 DM - auf 700 000 DM - erhöhen wollen. Ich will nichts zu den einzelnen Projekten sagen - das ist, glaube ich, angesichts der geringen Mittel, um die es hier geht, nicht erforderlich. Vielmehr möchte ich nur darlegen, weshalb wir überhaupt mit so geringen Mitteln in der Brandschutzforschung auskommen. Dies ist darauf zurückzuführen,