

**Geschäftsführendes Präsidialmitglied**

**Nordrhein-Westfälischer  
Städte- und Gemeindebund**

An die  
Mitglieder des Ausschusses für Kommunalpolitik  
des Landtages Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

40474 Düsseldorf, den 03. November 1997  
Kaiserswerther Straße 199/201  
Postfach 10 39 52, 40030 Düsseldorf  
Telefon 0211/4 58 71, Durchwahl 4587 - 232  
Telefax 0211 - 4 58 72 11  
PC-Fax 0211 - 4 58 72 60

Aktenzeichen: N V/1-902-17/0 sc/ob

**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die  
Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1998 und zur Regelung  
des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am  
Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 1998 und zur Änderung  
anderer Vorschriften (Drucksache 12/2402)**

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,  
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

die in der **Anlage** beigefügte Stellungnahme zum o.a. Gesetzentwurf übersenden wir mit der  
Bitte, die vorgetragenen Bedenken und Anregungen bei der weiteren Beratung zu berücksich-  
tigen.

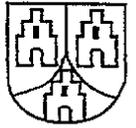
Mit vorzüglicher Hochachtung

(Friedrich Wilhelm Heinrichs)

**Anlage**

Landtag  
Nordrhein-Westfalen  
12. Wahlperiode

**2. Neudruck  
Zuschrift  
12/1542  
alle Abg.**



Geschäftsführendes Präsidialmitglied

Nordrhein-Westfälischer  
Städte- und Gemeindebund

40474 Düsseldorf, den 03. November 1997  
Kaiserswerther Straße 199/201  
Postfach 10 39 52, 40030 Düsseldorf  
Telefon 0211/4 58 71, Durchwahl 4587 - 232  
Telefax 0211 - 4 58 72 11  
PC-Fax 0211 - 4 58 72 60

Aktenzeichen: N V/1-902-17/0 sc/ob

## Stellungnahme

**des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes  
zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Regelung der  
Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden  
und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1998 und zur  
Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen  
Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit  
im Haushaltsjahr 1998 und zur Änderung anderer Vorschriften  
(Drucksache 12/2402)**

### I. Grundsätzliches

Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden stehen finanziell mit dem Rücken zur Wand. Dies zeigt das Ergebnis einer im Spätsommer 1997 durchgeführten Umfrage des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes zu den aktuellen Budgets, an der alle **358 kreisangehörigen Mitgliedsstädte und -gemeinden** des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes teilgenommen haben.

#### **1. Trotz aller Konsolidierungsbemühungen „kein Licht am Ende des Tunnels“**

##### **1.1 Die Zahl der Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten steigt weiter an**

Die Zahl der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die trotz aller Anstrengungen 1996 und 1997 ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen mußten, nimmt erschreckende Dimensionen an. So mußten im Jahr 1996 76 kreisangehörige Städte und Gemeinden ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Im Jahr 1997 steigt

die Zahl der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die einen bindenden „Sanierungshaushalt“ über die nächsten 5 Jahre aufstellen müssen, auf 101 an - 25 mehr als im vergangenen Jahr.

Festzustellen ist weiter, daß von den 101 Haushaltssicherungskonzepten 13 nicht genehmigt sind. Negativer Spitzenreiter ist der Oberbergische Kreis im Regierungsbezirk Köln. Dort sind 9 Haushaltssicherungskonzepte von der Aufsichtsbehörde nicht genehmigt worden. Dies ist neben wirtschaftlichen Strukturproblemen in einzelnen Gemeinden maßgeblich darauf zurückzuführen, daß der Oberbergische Kreis seit Jahren eine extrem hohe Kreisumlage (in 1997 incl. Jugendamt: 54,7%) erhebt, die die finanziellen Spielräume der Städte und Gemeinden derart einengt, daß in 9 Kommunen ein Ausgleich der Haushalte einschließlich des vom Kreis als Kommunalaufsicht geforderten vollständigen Abbaus der Vorjahresfehlbeträge trotz strengster Konsolidierungsmaßnahmen nicht darstellbar ist. Hinsichtlich der Kalkulation der Kreisumlage und der Frage der Genehmigungsfähigkeit der betroffenen Gemeindehaushalte sind mittlerweile verwaltungsgerichtliche Verfahren anhängig.

### 1.2 Immer mehr Städte und Gemeinden ohne „echten“ Etatausgleich

Ein Ende der defizitären Finanzentwicklung ist für die Städte und Gemeinden nicht in Sicht. Die Gruppe der Kommunen, die einen Haushaltsausgleich ohne Eingriff in ihre Substanz tätigen und somit „einen echten“ Budgetausgleich vorweisen können, schrumpft immer weiter zusammen. Im Ergebnis ist festzuhalten, daß 1996 und 1997 über zwei Drittel der kreisangehörigen Städte und Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen keinen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorweisen können.

Eine weitere Tendenz legt die Umfrage offen. Das ursprünglich veranschlagte Volumen der 97er Fehlbedarfe in den Verwaltungshaushalten (828 Mio DM) mußte im laufenden Jahr um 26,6 % auf mehr als 1 Mrd DM nach oben korrigiert werden. Die aktuellen Deckungslücken, der Zwang zur Abdeckung der aufgelaufenen Fehlbeträge und die Einnahmerisiken für die Folgejahre sind eine so starke Belastung, daß die Kommunen kaum noch eine Chance haben, ihre Verwaltungshaushalte auszugleichen.

### 1.3 Negativer Trend bei den Steuereinnahmen

Nach den deutlich nach unten korrigierten Daten aufgrund der letzten Steuerschätzung und der sich für November 1997 wiederum abzeichnenden negativen Entwicklung bei den Steuereinnahmeerwartungen haben die Städte und Gemeinden in den nächsten Jahren mit Einnahmeausfällen in Milliardenhöhe zu rechnen. Das Umfrageergebnis bestätigt diese Einschätzung mehr als deutlich. So ist der Haushaltsansatz der Gewerbesteuererinnahmen im bisherigen Verlauf des Jahres 1997 um rd. 2,8% nach unten korrigiert worden. Gegenüber dem Ansatz von 496 DM pro Einwohner rechnen die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit einem Rückgang von rund 14 DM pro Einwohner.

Beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zeigt sich ein noch schlimmeres Bild. Die stark hinter den Erwartungen zurückbleibenden Entwicklungen der Lohnsteuer, der veranlagten Einkommensteuer und des Zinsabschlags haben gegenüber den Einnahmeerwartungen, die sich im Haushaltsansatz der einzelnen Kommunen für 1997 widerspiegeln, um mehr als 5 % abgenommen. Einwohnerbezogen wird nunmehr im Jahr 1997 mit einem Rückgang in Höhe von rund 30 DM pro Einwohner beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gegenüber den ursprünglichen Planungen in Höhe von 597 DM gerechnet.

#### 1.4 Ursachen der kommunalen Finanzkrise

Die Ursachen für die krisenhafte Zuspitzung der Kommunalfinanzen in den letzten Jahren sind im wesentlichen in

- der Stagnation bzw. rückläufigen Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer - im Vergleich zu 1993 (11,2 Mrd DM) wird der kommunale Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer 1997 um rd. 800 Mio DM auf 10,4 Mrd DM zurückgehen -,
- den wegbrechenden Gewerbesteuereinnahmen - das Einnahmenniveau von 1993 (10,5 Mrd DM) ist im Jahr 1996 mit Gewerbesteuereinnahmen (netto) in Höhe von 10,4 Mrd DM unterschritten worden,
- den trotz Entlastung unverändert großen Sozialhilfelasten - die Sozialausgaben haben sich seit 1982 (7,0 Mrd DM) mehr als verdoppelt (1996: 17,2 Mrd DM),
- den Solidarbeiträgen der Städte und Gemeinden zur Finanzierung der Deutschen Einheit (1996 gut 2,2 Mrd DM und 1997 2,2 Mrd DM),
- den hohen und steigenden Belastungen aus der Kreisumlage,
- den besonderen kostenintensiven Anforderungen an Abwasserreinigung und Abfallbeseitigung und
- den massiven Zusatzbelastungen der Kommunen durch Bund und Länder ohne finanziellen Ausgleich, insbesondere der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz und die Überwälzung der Kosten für die Unterbringung abgelehnter Asylbewerber auf die Städte und Gemeinden

zu sehen.

Trotz drastischer Spar- und Konsolidierungsanstrengungen der Städte und Gemeinden, die

- sich in den Verwaltungshaushalten insbesondere in den Bereichen Personal- und Sachaufwand niederschlagen und
- bei den Investitionen aus wachstums- und beschäftigungspolitischer Sicht zu kaum noch zu vertretbaren Kürzungen führen sowie

- vorübergehender Entlastungseffekte bei den Sozialausgaben, die
  - wegen der Deckelung der Leistungen der Pflegeversicherung,
  - der absehbaren demographischen Entwicklung und
  - der weiterhin steigenden Arbeitslosenzahlen

keinen längerfristigen Bestand haben, kann von einer Finanzautonomie der Städte und Gemeinden nicht mehr die Rede sein. Erschwerend kommt für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden hinzu, daß mit Blick auf die Einnahmesituation eine deutliche Scherenentwicklung zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum zu verzeichnen ist. So ist nach dem Jahresabschluß 1996 festzustellen, daß die Steuereinnahmen bei den kreisfreien Städten um insgesamt +5,1 % gestiegen sind, während bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden mit -0,4 % ein Rückgang vorliegt. Ursache hierfür ist, daß die Gewerbesteuererinnahmen (netto) der kreisfreien Städte mit einem Zuwachs von +15,7 % den Rückgang beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer von -5 % kompensieren konnten, während der wesentlich schwächere Gewerbesteuerzuwachs der kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit +2,6 % die Einnahmeverluste beim Einkommensteueranteil von -5 % nicht ausgeglichen hat. Für die Fehlbetragsituation in den 96er Verwaltungshaushalten hat dies maßgeblich zur Folge, daß die kreisfreien Städte das Defizit gegenüber dem Vorjahr um 45 % reduziert haben, während bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden lediglich ein Rückgang von 20 % zu verzeichnen ist. Abschließend ist festzustellen, daß die Ergebnisse des 1. Halbjahres 1997 keine grundlegende Tendenzwende gebracht haben.

## 2. Abwehr neuer Belastungen

Vor dem Hintergrund der alarmierenden Finanzlage der Städte und Gemeinden und der Tatsache, daß die Anzahl der Kommunen ohne Haushaltsausgleich trotz Ausschöpfung aller Einsparpotentiale in den nächsten Jahren weiter drastisch zunehmen wird, sehen die Städte und Gemeinden mit ernststen Befürchtungen weitere Belastungen auf sich zukommen:

- Umsetzung des ifo-Gutachtens dritter Schritt

Die Umsetzung der Empfehlungen des ifo-Gutachtens dritter Schritt, die zu einer weiteren massiven Umverteilung von Finanzmitteln führt, die **einseitig** zu Lasten des kreisangehörigen Raumes geht, muß verhindert und die bisherige Umsetzung rückgängig gemacht werden. Es ist unverantwortlich, in Zeiten höchster Finanznot eine Umverteilung zugunsten der Großstädte zu forcieren.

188 kreisangehörige Städte und Gemeinden haben Verfassungsbeschwerde gegen den '96er Finanzausgleich und 16 kreisangehörige Städte und Gemeinden gegen den '97er Finanzausgleich erhoben. Noch nie hat es in einem Bundesland eine derartig flächendeckende Auseinandersetzung zwischen den Kommunen und dem Land über die Frage gegeben, ob das Finanzausgleichssystem ausreichend und finanzwissenschaftlich sachgerecht fundiert ist.

- Auswirkungen der Abschaffung der Gewerbesteuer

Die vom Vermittlungsausschuß ausgehandelte mittlerweile gesetzgeberisch umgesetzte Erhöhung der von den Gemeinden abzuführenden Gewerbesteuerumlage um 7 Punkte zugunsten der Länder ist kommunalerseits in keiner Weise akzeptabel. Mit dieser Umlageerhöhung wollen die Länder angebliche Mehreinnahmen in Milliardenhöhe abschöpfen, die aus den beschlossenen Refinanzierungsmaßnahmen, insbesondere aus der vorgesehenen Streichung der Rückstellungen für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften beruhen. Diese Mehreinnahmen sind jedoch nicht nur in bezug auf den prognostizierten Zeitpunkt (Kassenwirksamkeit) mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Den Städten und Gemeinden liegen auch keine Anhaltspunkte für die Beurteilung der Realitätsnähe dieser Schätzung vor. Auch die Quantifizierung für die einzelnen Städte und Gemeinden ist schwierig und derzeit nicht abschätzbar. Hinzu kommt, daß nicht alle Städte und Gemeinden in den Genuß dieser Mehreinnahmen kommen werden. Es werden nur diejenigen profitieren, in deren Gebiet sich Unternehmen befinden, die nun zu versteuernde Rückstellungen getätigt haben. Dagegen müssen alle Städte und Gemeinden ab 1998 eine erhöhte Umlage finanzieren. Deswegen fordert der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund die Abschaffung dieser Umlage, aber zumindest eine Befristung bis zum 31.12.2002. Die Mehreinnahmen beruhen im wesentlichen auf der Auflösung der Rückstellungen, also einem Einmaleffekt, der sich auf mehrere Jahre verteilt.

- Unterbringung abgelehnter Asylbewerber

Die Unterbringung abgelehnter Asylbewerber kommt die Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen teuer zu stehen. Während das Land die Kosten für deren Unterhalt nur für vier Monate erstattet, bleiben die meisten fast zwei Jahre im Land, bevor sie ausreisen oder abgeschoben werden. In dieser Zeit müssen die Kommunen für die Versorgung der Asylbewerber aufkommen, obwohl dies eine typisch staatliche Aufgabe ist. Laut einer Umfrage des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes entstehen den befragten Kommunen dadurch Mehrkosten von **220 Mio DM**. Pro Asylbewerber müssen Städte und Gemeinden jährlich rd. 8.000 DM aufwenden. Bei einem Soll von 120 Asylsuchenden wird der Haushalt einer Kommune mit fast 1 Mio DM belastet. Der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund fordert die Landesregierung auf, die Kostenerstattung an die tatsächliche Aufenthaltsdauer der Asylbewerber anzupassen, wie dies auch vom Verfassungsgerichtshof NW in seinem Urteil vom 9.12.1996 angedeutet wurde.

- Zuweisungen für modellhafte Projekte, die einer vorzeitigen Rückkehr von Bürgerkriegsflüchtlingen in ihr Heimatland dienen

Der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund widerspricht der Absicht des Gesetzgebers, den allgemeinen Steuerverbund 1998 mit dem Zuweisungstatbestand für modellhafte Projekte, die einer vorzeitigen Rückkehr von Bürgerkriegsflüchtlingen in ihr Heimatland dienen, zu befrachten. Im Rahmen des Kompromisses zum Asylbewerberleistungsgesetz hat der Vermittlungsaus-

schuß den Ländern empfohlen, ab 01.01.1998 fünf Jahre lang jährlich 150 Mio DM in einen Fonds zur Finanzierung der Instandsetzung und des Neubaus von Wohnungen in Bosnien-Herzegowina für aus Deutschland zurückkehrende Flüchtlinge einzuzahlen. Die nun von der Landesregierung beabsichtigte Refinanzierung der Kosten für die Aufbringung des Fonds über den Finanzausgleich stößt auf strikteste Ablehnung.

## II. Eckdaten der Gemeindefinanzierung 1998

### 1. Auswirkungen des West-Ost-Transfers im Rahmen der Deutschen Einheit im Jahr 1998

Der Transferanteil des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Deutschen Einheit wird sich im Jahr 1998 auf 5,220 Mrd DM belaufen. Die Landesleistungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (3,1 Mrd DM) sowie zum Fonds „Deutsche Einheit“ (2,120 Mrd DM) werden - wie im Vorjahr - nicht von den Verbundgrundlagen abgezogen.

Mit Blick auf die Ankündigung des Finanzministers, daß der Ansatz des Landes im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Höhe von 3,1 Mrd DM mit nicht unerheblichen Risiken belastet ist, die sich wegen nicht absehbarer Veränderungen im Finanzkraftgefüge unter den Ländern noch nicht exakt quantifizieren lassen, sehen die Städte und Gemeinden mit großer Besorgnis zusätzliche Einschnitte im 98er Finanzausgleich auf sich zukommen.

Die Städte und Gemeinden vermissen die in den Orientierungsdaten 1998 bis 2001 für die Finanzplanung der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen bereits vorgesehene Rückführung des Vervielfältigers bei der Gewerbesteuerumlage für die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs von derzeit 29 Punkten auf 20 Punkte. Diese Maßnahme ist seinerzeit im Vorgriff auf die Revision gem. § 6 Abs. 3 Gemeindefinanzreformgesetz mit dem Ziel einer deutlichen Senkung der Vervielfältigerpunkte für die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs erfolgt. Der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund wiederholt seine seit Jahren erhobene Forderung, daß in Anpassung an die reduzierten Solidarpaktlasten der alten Länder die Solidarpaktumlage deutlich abgesenkt wird.

### 2. Berechnung des allgemeinen Steuerverbundes 1998 im Vergleich zu 1997 auf der Basis des Entwurfs des Nachtragshaushaltes 1997

Im 98er Finanzausgleich stehen als Verbundmasse 14.216,1 Mio DM zur Verfügung. Gegenüber dem GFG 1997 ist dies rein rechnerisch eine Steigerung der Verbundmasse um 828,2 Mio DM bzw. +6,2 %. Diese rechnerische Steigerung ist insbesondere darauf zurückzuführen, daß 1998 von der eigentlichen Verbundmasse kein in Vorjahren kreditierter Betrag an den Landeshaushalt zurückzuführen ist (1997 = 301 Mio DM). Die tatsächliche Steigerung der Verbundmasse beträgt gegenüber 1997 insgesamt 527,2 Mio DM oder 3,9 %.

Unberücksichtigt bleibt bei dieser Operation der negative Abrechnungsbetrag aus

dem Jahr 1996 in Höhe von 432,2 Mio DM und der nachzuzahlende Betrag in Höhe von 212,06 Mio DM aufgrund der Abrechnung und endgültigen Festsetzung des Solidarbeitragsgesetzes 1996. Werden diese Abrechnungsbeträge berücksichtigt, ergibt sich bei der zur Verfügung stehenden Verbundmasse 1998 gegenüber der 1997 zur Verfügung stehenden Verbundmasse - bereinigt um den '95er Abrechnungsbetrag - ein Zuwachs von 384 Mio DM bzw. +2,9 %.

**Vor dem Hintergrund der katastrophalen Situation der Gemeindefinanzen stellen die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen mit großer Besorgnis fest, daß bei den bereinigten '98er Finanzzuweisungen gegenüber den bereinigten '97er Finanzzuweisungen lediglich ein Zuwachs von 2,9 % oder 384 Mio DM zu verzeichnen ist. Verschärfend ist hierbei zu berücksichtigen, daß die '97er Finanzzuweisungen bereits im Zuge des Nachtragshaushaltes 1997 um 208 Mio DM gekürzt worden sind.**

### **3. Umsetzung des ifo-Gutachtens dritter Schritt**

Die Umsetzung des dritten Schrittes des ifo-Gutachtens soll entsprechend der Beschlußlage des Landtags vom 20.03.1996 (LT-Drs. 12/820) im GFG 1998 erfolgen.

188 kreisangehörige Städte und Gemeinden haben Verfassungsbeschwerde gegen den '96er Finanzausgleich und 16 kreisangehörige Städte und Gemeinden gegen den '97er Finanzausgleich erhoben. Sie wenden sich gegen den Beschluß des Landtages, den kommunalen Finanzausgleich ab 1996 in drei Schritten zu Lasten der kreisangehörigen Kommunen umzugestalten. Allein bis 1998, dem Abschluß der Reform, verlieren die kreisangehörigen Städte und Gemeinden rd. 670 Mio DM. Danach werden jedes Jahr 278 Mio DM in die kreisfreien Städte umgelenkt. Damit trägt das Land dazu bei, daß vielen kreisangehörigen Städten und Gemeinden der finanzielle Ruin droht. Einen Aderlaß in Milliardenhöhe können sie nicht verkraften. Daß die Einwendungen des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes und der klageführenden Mitgliedsstädte und -gemeinden berechtigt sind, zeigt das Gutachten der Finanzwissenschaftler Martin Junkernheinrich und Gerhard Micosatt (Bochum). Das Gutachten zeigt eindrucksvoll und in aller Schärfe, daß sich ein überproportionaler Anstieg des Finanzbedarfs aufgrund höherer Bevölkerungsdichte weder empirisch nachweisen noch finanzwissenschaftlich begründen läßt. Auch wird deutlich, daß die Landesregierung die Anmerkungen des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs zur Bemessung der Steuerkraft mißinterpretiert und zugunsten der kreisfreien Städte ausgelegt hat. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, daß die vom Landtag beschlossene Reform in ihren wesentlichen Elementen nicht sachgerecht und finanzwissenschaftlich nicht begründbar ist. Dies haben auch die vor Gericht klagenden Städte und Gemeinden geltend gemacht und insbesondere im '97er Verfahren die Ermittlung der Ausgangsmeßzahlen und der Steuerkraftmeßzahlen unter folgenden Aspekten gerügt:

#### **3.1 Rechtswidrige Ausgangsmeßzahlen**

Unsere grundsätzlichen Einwendungen gegen die Hauptansatzstaffel, die darin bestehen, daß die Hauptansatzstaffel nicht auf begründete Ausgabenbedarfe, sondern auf Deckungslücken zurückgreift und nicht hinterfragt, wie diese zu-

stande gekommen sind, ob sie mit der Größe der betreffenden kommunalen Gebietskörperschaft oder mit anderen Faktoren zusammenhängen, werden vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 27.02.1997 - Vf. 17-VII-94 - untermauert. Unsere Kritik, daß die unkritische Übernahme der Ist-Ausgaben für die Bedarfsermittlung ein unzulässiger Zirkelbeschuß ist, bestätigt der Bayerische Verfassungsgerichtshof. Auf Seite 65 der Urteilsbegründung führt der Bayerische Verfassungsgerichtshof aus, daß ein „Ansatz, der sich primär an den Ausgaben der Gemeinden orientieren würden, im übrigen zur Folge haben könnte, daß ein sparsamer Umgang mit öffentlichen Geldern für die betreffende Gemeinde zu Nachteilen bei der Berechnung des Finanzausgleichs führen würde.“

Würde auf die Stadt München mit ihren rd. 1,3 Millionen Einwohnern die nordrhein-westfälische Hauptansatzstaffel angewandt, ergäbe sich ein Spannungsverhältnis zwischen der kleinsten Gemeinde Nordrhein-Westfalens, Dahlem, und der Stadt München von 1 : 1,824. Demzufolge würde die Stadt München nach der nordrhein-westfälischen Methode der Bestimmung der Einwohnerspreizung höher bewertet als nach bayerischem Finanzausgleichsrecht, obwohl aufgrund der Zentralörtlichkeit gerade München in Bayern eine herausragende Stellung einnimmt. Anhand dieses Beispiels wird die Absurdität der Veredelung der Einwohnerzahlen aufgrund der Regressionsanalyse mehr als deutlich und zeigt den ihr innewohnenden „blinden“ Mechanismus für die Frage, welche Aufgaben bzw. Ausgaben denn überhaupt finanzausgleichsrelevant sind. Dieser Vergleich zeigt auch, daß die Veredelung zugunsten der Großstädte in Nordrhein-Westfalen zu hoch ausgefallen ist.

### 3.2 Rechtswidrige Ausblendung der Konzessionsabgaben aus der Finanzkraftermittlung

Bei der Ermittlung der kommunalen Finanzkraft werden zu Unrecht die kommunalen Einnahmen aus Konzessionsabgaben ausgeblendet. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 27.05.1992 - BVerfGE 86, 148, 225 f. - dargelegt, Konzessionsabgaben müßten in die Finanzkraft der Gemeinden einbezogen werden, denn sie stärkten die Finanzkraft mit einem Volumen, das so bedeutend sei, daß es ausgleichserheblich sei. Lediglich wegen spezieller Umstände, die vorübergehend zu einer Rechtsunsicherheit führten, die dann aber durch BVerwGE 87,133 beendet wurden, durften Konzessionsabgaben im Finanzausgleich vorübergehend unberücksichtigt bleiben (BVerfGE 86, 148, 226 ff.). Unterdessen ist seit Inkrafttreten der Konzessionsabgabenverordnung vom 09.01.1992, BGBl. I S. 12, die Erhebung von Konzessionsabgaben nach Grund und Höhe geregelt. Es steht deshalb nichts entgegen, sie in die Finanzkraft der kommunalen Gebietskörperschaften einzubeziehen. In der Vergangenheit waren die Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden aus Konzessionsabgaben deutlich geringer als diejenigen der kreisfreien Städte. Sie betragen je Einwohner in DM:

	1996	1995	1994
kreisfreier Raum	126,35 DM	116,77 DM	125,45 DM
kreisangehöriger Raum	87,13 DM	85,05 DM	78,48 DM

Hätte der Gesetzgeber dies berücksichtigt, so wäre er zu einer anderen - im Finanzausgleich für die Beschwerdeführer vorteilhafteren - Einschätzung der Finanzkraft der Beschwerdeführer gelangt mit der Folge, daß ihnen im Finanzausgleich höhere Schlüsselzuweisungen zugestanden hätten.

**Der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund fordert, die weitere Umsetzung der Empfehlungen des ifo-Gutachtens, die erneut zu einer massiven Umverteilung von Finanzmitteln führt, die einseitig zu Lasten des kreisangehörigen Raumes geht, zu stoppen und die bisherige Umsetzung mit der Folge rückgängig zu machen, daß für das GFG 1998 die Strukturen des GFG 1995 gelten.**

#### **4. Stagnation bei den Schlüsselzuweisungen**

Die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände sollen 1998 um 3,0 % (323,4 Mio DM) steigen. Unberücksichtigt bleibt bei dieser Operation der negative Abrechnungsbetrag aus dem Jahr 1996 in Höhe von 411,6 Mio DM. Wird diese Abrechnung berücksichtigt, ergibt sich bei den bereinigten 98er Schlüsselzuweisungen gegenüber den bereinigten 97er Schlüsselzuweisungen lediglich ein Zuwachs von 105,5 Mio DM bzw. +1,0 %.

Die in der Koalitionsvereinbarung getroffene Festlegung, wonach die Chancen der kommunalen Gebietskörperschaften, ihre Haushaltsprobleme zu lösen, u.a. dadurch verbessert werden sollen, daß „eine den Ausgaben des Landeshaushalts entsprechende Entwicklung der Schlüsselzuweisungen“ sichergestellt wird, stellt eine Mindestgarantie dar. Die Schlüsselzuweisungen müssen **real** zumindest entsprechend der Entwicklung der Ausgaben des Landeshaushalts steigen. Angesichts der hohen Fehlbeträge in den Verwaltungshaushalten ist eine Verstärkung der Schlüsselzuweisungen unabdingbar, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen im Jahre 1998 zu sichern bzw. um den drohenden finanziellen Kollaps abzuwehren.

**Die Umsetzung der vom Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebund erhobenen Forderung, die Struktur des GFG 1998 der Struktur des GFG 1995 anzupassen, hat zur Folge, daß die Mittel der vorgesehenen Anpassungshilfe in Höhe von 97,1 Mio DM und des Strukturfonds in Höhe von 100 Mio DM voll der Schlüsselmasse zugeschlagen werden können. Somit würde die Negativwirkung aus der Abrechnung des Steuerverbundes aus dem Jahr 1996 im Zuge des Finanzausgleichs 1998 abgedeckt.**

## 5. Strukturfonds

Der vom Landtag am 20.03.1996 mit der Reform des kommunalen Finanzausgleichs (LT-Drs. 12/820) beschlossene und im GFG 97 erstmals eingeführte Strukturfonds wird im GFG 98 auf insgesamt 100 Mio DM aufgestockt und nach strukturell unveränderten Verteilungskriterien umgesetzt.

Diese Kriterien begegnen aufgrund ihrer „Überlappung“ mit dem GFG erheblichen Bedenken. Sowohl die Steuerkraft als auch die Kriterien „Arbeitslosigkeit“ und „Arbeitsplatzverluste“ werden bereits im GFG berücksichtigt. Hinzu kommt, daß hiernach auch „Gewinnergemeinden“ und nicht nur „Verlierergemeinden“ profitieren.

Des weiteren sind wir der Auffassung, daß die vorgesehenen Mittel des Strukturfonds **nicht** als pauschale Zuweisungen zur Durchführung **investiver** Maßnahmen, sondern als pauschale Zuweisungen für die **Verwaltungshaushalte** gewährt werden sollten. Die defizitären Verwaltungshaushalte der Städte und Gemeinden sind bekanntlich die Brennpunkte in den kommunalen Haushalten.

## 6. Zuweisungen zur Begleitung des Strukturwandels und der Struktur Anpassung

In das GFG 1998 wird zur Förderung investiver Maßnahmen eine pauschale Zuweisung zur Begleitung des Strukturwandels und der Struktur Anpassung neu aufgenommen. Die hierfür vorgesehenen Mittel in Höhe von 45 Mio DM sollen für Zuweisungen an Gemeinden mit besonderen Belastungen aufgrund altindustrieller Monostrukturen (z.B. Kohle, Stahl) und an Gemeinden mit strukturellen Anpassungserfordernissen aufgrund wirtschaftlicher und landschaftlicher Besonderheiten im ländlichen Raum zur Verfügung stehen. Die bisherigen Bedarfszuweisungen aus besonderem Anlaß nach § 18 GFG 1997, die mit 64 Mio DM dotiert sind, entfallen.

**Hinsichtlich der Entwicklung der Verteilungskriterien für die pauschalen Zuweisungen zur Begleitung des Strukturwandels und der Struktur Anpassung fordert der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund eine frühzeitige Beteiligung um sicherzustellen, daß der kreisangehörige Raum bei der Verteilung dieser Mittel keine Benachteiligung erfährt.**

## 7. Bedarfszuweisungen

### 7.1 Kurortehilfe

Auch wenn der Finanzausgleich die Probleme des Strukturwandels in den Kurorten nicht lösen kann, sollte versucht werden, diese Problematik über eine Erhöhung des Ansatzes der Kurortehilfe abzumildern.

### 7.2 Pauschalierte Zuweisungen zur Förderung kommunaler Projekte der Entwicklungsarbeit nach § 20 Abs. 1 Nr. 4 GFG 1998

Aus dem Kreis unserer Mitgliedsstädte und -gemeinden wird verstärkt Kritik an dem Zuweisungstätbestand der Förderung kommunaler Projekte der Entwicklungsarbeit geübt. Nach den hierzu ergangenen Zuwendungsbescheiden

werden diese Mittel als allgemeine Deckungsmittel pauschal und ohne haushaltsrechtliche Zweckbindung zur Verfügung gestellt. Nunmehr werden seitens der Bezirksregierungen Prüfungen dahingehend veranlaßt, ob die Mittel vollständig für die im GFG vorgegebene Zielprojektion verwendet worden sind. Angesichts der Dotation dieser Zuweisungen stellt sich die Frage, ob seitens der Landesregierung alles getan wird, um den Verwaltungs- und Prüfaufwand so gering wie möglich zu halten.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob diese „Töpfchenwirtschaft des Landes“ angesichts knapper Kassen sinnvoll ist. Hier würde es sich vielmehr anbieten, diese Mittel den Schlüsselzuweisungen zuzuschlagen.

### 7.3 Einmalige Zuweisungen für besondere Bedarfssituationen von Gemeinden und Gemeindeverbänden

Für einmalige Bedarfszuweisungen zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungssituationen und einmalige Zuweisungen für besondere Bedarfssituationen von Gemeinden und Gemeindeverbänden werden nach § 21 GFG 1998 25 Mio DM zur Verfügung gestellt. Aus diesen Mitteln können

- Zuweisungen für Maßnahmen, die der Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung dienen (entspricht § 16 Abs. 1 S. 3 GFG 1997),
- Zuweisungen für modellhafte Projekte, die einer vorzeitigen Rückkehr von Bürgerkriegsflüchtlingen in ihr Heimatland dienen, soweit andere Möglichkeiten einer Förderung ausgeschöpft sind und
- Zuweisungen zum Ausgleich von Härten, die sich bei der Durchführung des Finanzausgleichs ergeben (entspricht § 16 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 GFG 1997)

gewährt werden.

Hinsichtlich der Zuweisungen für modellhafte Projekte, die einer vorzeitigen Rückkehr von Bürgerkriegsflüchtlingen in ihr Heimatland dienen, verweisen wir auf unsere Ausführungen auf Seite 5 der Stellungnahme.

Mit Blick auf den Zuweisungstatbestand zum Ausgleich von Härten, die sich bei der Durchführung des Finanzausgleichs ergeben, wird aus dem Kreis unserer Mitgliedsstädte und -gemeinden kritisch hinterfragt, nach welchen Kriterien diese Mittel verteilt werden.

## 8. Verbesserung der Umlagegrundlagen im Zuge des GFG 1998

Im Zuge der Umsetzung des GFG 1998 werden wie im Vorjahr bei den Umlagegrundlagen für die Landschaftsumlage und die Kreisumlage erhebliche Verbesserungen eintreten, die auf folgende Faktoren zurückzuführen sind:

- Berücksichtigung der Kompensationszahlungen an die Städte und Gemeinden für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs im Jahr 1998, obwohl sich diese Zahlungen im Jahr 1998 nicht in der für das GFG 1998 gültigen Referenzperiode 01.07.1996 - 30.06.1997 auswirken und
- Mitnahmeeffekt bei den Umlagegrundlagen, falls das ifo-Gutachten im dritten Schritt umgesetzt wird.

#### 8.1 Berücksichtigung der Kompensationszahlungen an die Städte und Gemeinden für die Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs

Der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund fordert, daß die Berücksichtigung der Kompensationszahlungen an die Städte und Gemeinden für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs im Jahr 1998 nicht in die Umlagegrundlagen 1998 einbezogen werden. Die durch die Systemumstellung beim Familienleistungsausgleich weggefallenen gemeindlichen Einkommensteueranteile wären nämlich nach dem maßgeblichen Referenzzeitraum erst zur einen Hälfte im Jahr 1999 und zur anderen Hälfte im Jahr 2000 für die Berechnung der Umlagegrundlagen herangezogen worden.

In diesem Zusammenhang dürfen wir darauf hinweisen, daß die Kompensationszahlungen und trotz Intervention des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes bereits in den Haushaltsjahren 1996 und 1997 zu den Grundlagen der Kreisumlagen und der Landschaftsumlagen hinzugerechnet worden sind. Die Kreise und Landschaftsverbände haben an dem Verlustausgleich partizipiert, ohne daß den Kommunalverbänden Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs entstanden wären.

Um sicherzustellen, daß sich die Kompensationsleistungen an die Gemeinde für die Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs nach § 33 GFG 1998 erst für die Berechnung der Umlagen im Jahr 1998 auswirken, halten wir folgende Klarstellung für unumgänglich:

In § 35 Abs. 1 GFG 1998 wird am Ende des Absatzes im letzten Spiegelstrich die Worte „die Kompensationsleistungen nach § 33“ gestrichen.

#### 8.2 Mitnahmeeffekt bei den Umlagegrundlagen im Zuge der Umsetzung des ifo-Gutachtens dritter Schritt

Werden die Empfehlungen des ifo-Gutachtens in einem dritten Schritt im Rahmen des GFG 1998 umgesetzt, wird über die Anhebung der fiktiven Hebesätze bei der Grundsteuer B sowie der Gewerbesteuer eine höhere Steuerkraft der kreisangehörigen Städte und Gemeinden unterstellt. Dies wird für die Umlagegrundlagen der Kreise und Landschaftsverbände erhebliche Mitnahmeeffekte zur Folge haben.

### **9. Härteregelung für den durch den Truppenabzug bedingten Rückgang der Einwohnerzahl im Finanzausgleich 1998**

Für den Finanzausgleich 1998 wird die Einwohnerzahl zum 31.12.1996 maßgeblich sein. Aus dem Kreis der Garnisonsstädte und -gemeinden sind wir darüber informiert worden, daß trotz des Freiwerdens von Wohnungen aufgrund des Abzugs der Streitkräfte keine weitere Zuwanderung von Einwohnern erfolgt. Es hat lediglich eine Umverteilung der Einwohner stattgefunden, indem z. B. die bereits ansässigen Aussiedler und Übersiedler das Wohnungsangebot nutzen. Infolgedessen konnte der Verlust der A- und D-Einwohner nicht abgefangen werden.

Dies hat für die betroffenen Garnisonsstädte und -gemeinden gravierende Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen zur Folge.

Aus diesem Grund halten wir es für unabdingbar, die Berechnung der Einwohnerzahl in den Standortgemeinden, die aufgrund der dargestellten Sachlage im Rahmen des Finanzausgleichs 1998 mit Einnahmeverlusten zu rechnen haben, entsprechend der Regelung nach § 16 Abs. 1 S. 2 Nr. 8 GFG 1997 im Sinne einer Härteregelung vorzunehmen.

### **10. Berücksichtigung der sonderpädagogischen Förderung an Regelschulen beim Schüleransatz nach dem GFG 1998**

Seitens der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände von Nordrhein-Westfalen ist in der Vergangenheit bereits mehrfach die Forderung nach einer Berücksichtigung der mit der Durchführung der sonderpädagogischen Förderung an allgemeinbildenden Schulen verbundenen Kostenbelastungen im GFG gefordert worden. In der Sache geht es darum, einer Benachteiligung solcher Schulträger im GFG entgegenzuwirken, die sich im Bereich der sonderpädagogischen Förderung an allgemeinbildenden Schulen (gemeinsamer Unterricht) engagieren. Die sonderpädagogisch geförderten Schüler/innen am Förderort Regelschule sollten im Rahmen des Schüleransatzes weiterhin wie Sonderschüler mit dem erhöhten vom-Hundert-Satz Berücksichtigung finden.

Darüber hinaus wäre denkbar, bei der Festlegung der entsprechenden Sätze im Schüleransatz nicht nur zwischen Halbtags- und Ganztagschulen zu differenzieren, sondern für den Bereich des „Gemeinsamen Unterrichts“ einen neuen zusätzlichen vom-Hundert-Satz im Schüleransatz festzulegen.

## **III. Soldidarbeitrag**

Der Entwurf der Bestimmungen über den Solidarbeitrag 1998 stellt eine Fortschreibung der gültigen Regelung des Solidarbeitragsgesetzes 1997 dar. Der Solidarbeitrag 1998, der wegen der geringfügig gesunkenen Lasten des Landes im Rahmen des Fonds „Deutsche Einheit“ gegenüber dem Solidarbeitrag 1997 um knapp 5,5 Mio DM zurückgeht, stellt mit knapp 2,2 Mrd DM eine erhebliche zusätzliche Belastung für die Städte und Gemeinden dar. Gleichwohl ist dies eine zwangsläufige Zahlung, die auch die Städte und Gemeinden im Zuge des Einigungsprozesses mittragen müssen.

#### IV. Änderung sonstiger Vorschriften

1. Die vorgesehene Ergänzung des § 75 Abs. 4 GO NW begegnet keinen durchgreifenden Bedenken. Hier wird im wesentlichen die schon bisher praktizierte Rechtsanwendung konkret in das Gesetz übernommen.
2. Soweit in § 75 Abs. 7 Satz 2 Ziffer 1 GO NW weitere Restriktionen für die Haushaltswirtschaft im Bereich der vorläufigen Haushaltsführung vorgesehen sind, bestehen aus unserer Sicht nicht unerhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Es stellt sich die Frage, ob die von Art 28 Abs. 2 GG geschützte Finanzautonomie der Kommunen durch eine Verordnung des Innenministeriums über die inhaltlichen Vorgaben der Gemeindeordnung hinaus materiell beschränkt werden darf. Aus Sicht der kreisangehörigen Städte und Gemeinden haben sich die Vorschriften der vorläufigen Haushaltsführung im wesentlichen bewährt, so daß wir keine zwingende Notwendigkeit einer derartigen weitergehenden Beschränkung erkennen können.
3. Die in § 75 Abs. 7 Satz 2 Ziffer 2 GO NW enthaltene Erweiterung der Zulässigkeit von Kreditaufnahmen während der vorläufigen Haushaltsführung ist aus kommunaler Sicht ausdrücklich zu begrüßen. In der Tat führt die bisherige restriktive Regelung in Einzelfällen zu nicht lösbaren Konflikten zwischen gleichrangigen Rechtsvorschriften.

Abschließend bitten wir, die vorstehenden Überlegungen bei der endgültigen Gestaltung des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1998 und des Solidarbeitragsgesetzes 1998 zu berücksichtigen.

Mit vorzüglicher Hochachtung



(Friedrich Wilhelm Heinrichs)