

Nordrhein-Westfälischer  
Städte- und Gemeindebund

GESCHÄFTSFÜHRENDES PRÄSIDIUMMITGLIED

An die  
Mitglieder des Landtags  
Nordrhein-Westfalen

4000 Düsseldorf 30, den 07.10.1991  
Kaiserswerther Straße 199/201  
Postfach 6012, 4000 Düsseldorf 1  
Telefon 02 11 / 4 58 71. Durchwahl 45 87 ... 220  
Telex 8 584 200  
Aktenzeichen:

VI-902-17/0-hsch

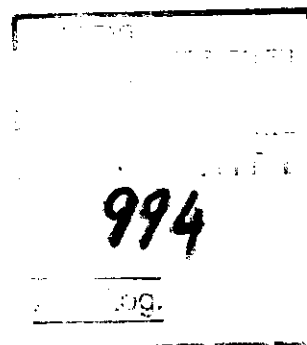
**Stellungnahme des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes zum  
Gesetzentwurf der Landesregierung zur Regelung der Zuweisungen des Landes  
Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände und zur Regelung  
des interkommunalen Ausgleichs am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im  
Haushaltsjahr 1992 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1992 sowie Solidarbei-  
tragsgesetz - SBG 1992) - Drs. 11/2452**

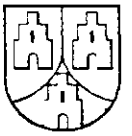
Sehr geehrte Frau Abgeordnete,  
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

**anliegende** Stellungnahme zu o.a. Gesetzentwurf übersenden wir mit der Bitte,  
die vorgetragenen Bedenken und Anregungen bei der weiteren Beratung zu be-  
rücksichtigen.

Mit vorzüglicher Hochachtung  
In Vertretung

Heinrichs





# Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund

4000 Düsseldorf 30. den 07.10.1991  
Kaiserswerther Straße 199/201  
Postfach 6012, 4000 Düsseldorf 1  
Telefon 02 11 / + 58 71, Durchwahl +5 87 ... 220  
Telex 8 584 200  
Aktenzeichen:

VI-902-17/0-hsch

## **Stellungnahme des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes**

**zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 1992 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1992 sowie Solidarbeitragsgesetz - SBG 1992) - Drs. 11/2452**

**Oktober 1991**

I.

**Eckdaten der Gemeindefinanzierung 1992**

Zur Gemeindefinanzierung 1992 erhebt der Städte- und Gemeindebund folgende Forderungen:

- Die Gewerbesteuerumlage wird wieder in die Verbundgrundlagen einbezogen.
- Der Solidarbeitrag der Kommunen zur Finanzierung der Deutschen Einheit in Höhe von 367,5 Mio DM bleibt auch in den kommenden Jahren auf diese Summe begrenzt.
- Die Übernahme von Zweckzuweisungen in einer Größenordnung von 367,5 Mio DM auf den allgemeinen Landeshaushalt gilt auch in den kommenden Jahren unverändert fort.
- Die Kommunen werden wieder mit 25 % am Aufkommen der Kfz-Steuer beteiligt.

Zur Begründung dieser Forderungen wird folgendes vorgetragen:

**1. Einbeziehung der Gewerbesteuerumlage in die Verbundgrundlagen**

Der allgemeine Steuerverbund liegt um 216 Mio DM oder 1,8 % unter dem Niveau des Jahres 1991. Bei einer Einbeziehung der Gewerbesteuerumlage in die Verbundgrundlagen würde sich der allgemeine Steuerverbund um rd. 180 Mio DM erhöhen. Diese Forderung ist um so mehr berechtigt, weil die Kommunen durch

- die Absenkung des allgemeinen Steuerverbundes von 28,5 auf 23 %,
- den Wegfall der unmittelbaren Beteiligung an der Grunderwerbsteuer,
- den ersatzlosen Wegfall der Beteiligung an der Kraftfahrzeugsteuer sowie
- eine erneute Beschneidung der Finanzausgleichsleistungen im Jahre 1991 in Höhe von 500 Mio DM

inzwischen ein jährliches Konsolidierungsoffer zugunsten des Landeshaushalts in einer Höhe von mehr als 4 Mrd. DM jährlich zu erbringen haben.

## **2. Solidarbeitrag zur Finanzierung der Deutschen Einheit**

Im Jahre 1992 sollen die Kommunen über die Leistungen im Rahmen des "Fonds Deutsche Einheit" hinaus erneut einen Solidarbeitrag in Höhe von 367,5 Mio DM leisten. Der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund verkennt nicht, daß dem Land Nordrhein-Westfalen durch die Finanzierung der Deutschen Einheit erhebliche Lasten aufgebürdet werden. An diesen Lasten sind die Städte, Gemeinden und Kreise ohnehin im Rahmen des allgemeinen Steuerverbundes beteiligt. Mit Nachdruck wehrt sich der Verband jedoch gegen die Überlegungen, die Kommunen an den Finanzierungskosten der Deutschen Einheit mit 44 oder 33 % zu beteiligen. Die Kostenverteilung im Rahmen des "Fonds Deutsche Einheit" ist kein Maßstab für den kommunalen Finanzausgleich.

Unter Zurückstellung weiterer Bedenken kann der Solidarbeitrag in Höhe von 367,5 Mio DM nur dann akzeptiert werden, wenn er für die kommenden Jahre als konstante Größe festgeschrieben wird.

## **3. Übernahme von Zweckzuweisungen auf den allgemeinen Landeshaushalt**

Untrennbar mit dieser Feststellung ist die Forderung verbunden, daß die Übernahme von Zweckzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich auf den allgemeinen Landeshaushalt in Höhe von 367,5 Mio DM kein einmaliger Vorgang für das Jahr 1992, sondern eine dauernde Maßnahme ist. In diesem Zusammenhang wird daran erinnert, daß im Jahre 1991 die Kosten zur Förderung von Übergangsheimen und von Kindergärten aus dem allgemeinen Landeshaushalt in den kommunalen Finanzausgleich verlagert wurden. Mit der Zurückverlagerung dieser Positionen in den allgemeinen Landeshaushalt wird praktisch ab 1992 der Zustand wieder hergestellt, der bis zum Jahre 1990 bestand. Im Interesse der Kontinuität und Berechenbarkeit des Finanzausgleichs wenden wir uns entschieden dagegen, daß Positionen in dieser Größenordnung ständig zwischen dem allgemeinen Landeshaushalt und dem kommunalen Steuerverbund hin- und hergeschoben werden.

## **4. Wegfall der kommunalen Beteiligung am Kraftfahrzeugsteuerverbund**

Wie im Jahr 1991 sieht der Entwurf des GFG 1992 den völligen Wegfall des Kraftfahrzeugsteuerverbundes vor. Bereits im Vorjahr haben wir uns mit Nachdruck dagegen gewehrt, die Städte, Gemeinden und Kreise von der Beteiligung am Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer auszuschließen. Mit dieser Maß-

nahme setzt sich das Land auch in Widerspruch zu den übrigen Flächenländern, in denen die kommunale Beteiligung an der Kraftfahrzeugsteuer durchgängig festgelegt ist. Hinzu kommt im Jahr 1992, daß für Investitionen im Bereich des kommunalen Straßen- und Radwegebaues rd. 100 Mio DM weniger zur Verfügung stehen.

Der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund fordert deshalb, daß die Kommunen wieder mit 25 % am Aufkommen aus der Kraftfahrzeugsteuer beteiligt werden.

## II.

### Struktur des GFG 1992

#### 1. Höhe der allgemeinen Schlüsselzuweisungen

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Verstärkung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände um 3,5 % trägt dem gewachsenen Ausgabenbedarf der Kommunen nicht ausreichend Rechnung. Denn die Finanzlage der nordrhein-westfälischen Städte, Gemeinden und Kreise hat sich im Jahre 1990 deutlich verschlechtert. Das Finanzierungsdefizit stieg von 102 Mio DM in 1989 auf 1.966 Mio DM in 1990 an. Gleichzeitig erhöhte sich die Nettokreditaufnahme von 911 Mio DM in 1989 auf 1.501 Mio DM im Jahre 1990. Neben dem Finanzierungssaldo ist die Entwicklung der Zuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt ein besonderer Indikator für die Entwicklung der Kommunalfinanzen. Die Zuführung verminderte sich 1990 von 4.431 auf 3.165 Mio DM.

Die Gründe für die gravierende Verschlechterung der kommunalen Finanzlage in Nordrhein-Westfalen sind in der Ausgabenentwicklung der Verwaltungshaushalte und der Vermögenshaushalte zu suchen. Insbesondere die Ausgaben des Verwaltungshaushaltes erhöhten sich 1990 um knapp 8 %. Dabei betrug die Steigerungsrate bei den Personalausgaben + 6,3 v.H.. Dies bedeutet einen Zuwachs um rd. 1 Mrd. DM. Die Gründe sind neben der tariflichen Anhebung in der Verbesserung der Zulagen und bei strukturellen Mehrstellen zu suchen. Außergewöhnlich hoch ist auch die Steigerungsrate beim kommunalen Sachaufwand mit + 9,1 v.H.. Die höchste Steigerungsrate wiesen erneut die Sozialleistungen mit + 9,9 v.H. gegenüber dem Vorjahr auf, was Mehrausgaben um rd. 1,1 Mrd. DM zur Folge hat.

Im Jahre 1991 ist keine Entspannung der kommunalen Finanzlage zu erwarten. Vielmehr ist das Gegenteil zu befürchten. Insbesondere ist von einem weite-

ren starken Anstieg der Personalausgaben auszugehen. Es ist zu erwarten, daß sich nicht nur die freie Spitze in den Verwaltungshaushalten weiter verringert, sondern auch zahlreiche Städte und Gemeinden gezwungen sind, einen unausgeglichenen Haushalt vorzulegen.

Aus diesem Grund ist eine Anhebung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen um 5 % erforderlich. Diese Anhebung sollte gleichmäßig bei Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden erfolgen; nur so läßt sich ein Abgleiten weiterer Gemeinden in defizitäre Haushalte vermeiden.

## **2. Benachteiligung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch Hauptansatzstaffel**

Der Gesetzentwurf schreibt den Hauptansatz des GFG 1991 fort. Wir erneuern an dieser Stelle die bereits im Vorjahr geäußerten Vorbehalte gegen die Verbesserung des Hauptansatzes zugunsten der Großstädte. Nach unserer Auffassung rechtfertigt der Zuschußbedarf des Jahres 1983 nicht die vorgenommene Staffelung zwischen den einzelnen Gemeindegrößenklassen. Der vom Gesetzgeber übernommene Vorschlag zur Gewichtung des Hauptansatzes stellt auch eine Abkehr an das allgemein anerkannte zentralörtliche Gliederungsprinzip dar und bedeutet insoweit eine Benachteiligung insbesondere der Großen kreisangehörigen Städte mit erheblichen Versorgungsfunktionen für das Umland. Das der Staffel des Hauptansatzes zugrunde gelegte technisch-mathematische Verfahren vermag diesen Anforderungen nicht zu genügen. Wollte man nämlich in Nordrhein-Westfalen anhand des allein richtigen zentralörtlichen Gliederungsprinzips den Finanzbedarf der einzelnen Städte und Gemeinden einigermaßen richtig bestimmen, wäre die gefundene Wurzelfunktion für ein solches Vorhaben völlig ungeeignet.

Abschließend weisen wir darauf hin, daß die dem Sachverständigengutachten zugrunde liegenden Zahlen über die Ermittlung des Zuschußbedarfs inzwischen längst überholt sind. Diese Zahlen beruhen auf Auswertungen der Haushalte des Jahres 1983. Für die Gestaltung des Finanzausgleichs in 1992 und den nachfolgenden Jahren sind jedoch zeitnähere Untersuchungen erforderlich.

## **3. Überlegungen zu einem neuen Soziallastenausgleich fehlen**

Auch der Gesetzentwurf des GFG 1992 läßt jegliche Aussage über einen gerechteren Ausgleich bei den Kosten der überörtlichen Sozialhilfe zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften vermissen. Es ist bekannt, daß die pre-

käre Finanzsituation der Landschaftsverbände nicht zuletzt auf einer Explosion der Kosten im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe beruht. Tatsache ist auch, daß der Haushalt der Landschaftsverbände von Jahr zu Jahr zu einem immer größeren Verschiebepbahnhof in diesem Aufgabenbereich wird. Obwohl die kreisfreien Städte und die Kreise die Kosten der überörtlichen Sozialhilfe bearbeiten, fehlt bisher jeder Ansatz in diesem Bereich, Aufgaben und Finanzverantwortung zusammenzuführen. Bereits im Jahre 1990 haben Landkreistag und Städte- und Gemeindebund eine Initiative der Landesregierung in diesem Punkt angemahnt. Der Städte- und Gemeindebund fordert, daß mit dem GFG 1992 endlich ein Einstieg zu einer gerechteren Lastenverteilung zwischen kreisfreien Städten auf der einen sowie Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden auf der anderen Seite erfolgt. Wir halten es für unverantwortlich, einerseits einen günstigeren Hauptansatz für die Großstädte fortzuschreiben, andererseits aber im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe untätig zu bleiben. Zumindest sollte in einem ersten Schritt festgelegt werden, daß die Kosten der überörtlichen Sozialhilfe in Zukunft zu 50 % über die Landschaftsumlage und zur anderen Hälfte von den kreisfreien Städten und Kreisen unmittelbar erbracht werden.

#### **4. Überprüfung der Kurortehilfe**

Die vorgesehene Anpassung der Kurortehilfe an die veränderten Verhältnisse wird begrüßt. Dabei wirft jedoch der vorgeschlagene Verteilungsmodus einige Probleme auf. Im Prinzip unterstützen wir die Überlegung, die Kurortehilfe für die in Frage kommenden Städte und Gemeinden auf der Grundlage eines Sockelbetrages und der Zahl der Übernachtungen festzusetzen. Die im Gesetzentwurf des GFG 1992 gewählte Berechnungsmethode führt allerdings zu erheblichen Einbußen bei einer Zahl von Städten und Gemeinden. Wir fordern deshalb für diese Städte und Gemeinden, zumindest für eine Übergangszeit die bisherige Höhe der Kurortehilfe beizubehalten. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, daß insbesondere eine Reihe von Kurorten des Sauerlandes durch die neue Übernachtungsstatistik benachteiligt werden, wonach bei den Übernachtungszahlen lediglich Pensionen ab 9 Betten erfaßt werden. Da gerade jedoch die Kurorte des Sauerlandes über eine Vielzahl kleinerer Pensionen bis zu 8 Betten verfügen, fließen hier die Übernachtungszahlen nur unzureichend in die Übernachtungsstatistik ein.

### III.

#### Zweckzuweisungen

##### 1. Investitionspauschale

Es wird bedauert, daß die allgemeine Investitionspauschale um 65 Mio DM gekürzt wurde und die Aussiedlerinvestitionspauschale gänzlich entfallen ist. Wir nehmen jedoch zur Kenntnis, daß diese Kürzungen erfolgt sind, um den Anstieg der Schlüsselzuweisungen um 3,5 % sicherzustellen. Bei einer Einbeziehung der Gewerbesteuerumlage in die Verbundgrundlagen wäre allerdings eine Kürzung in dem vorgesehenen Umfang nicht erforderlich gewesen.

##### 2. Förderung des Schulbaus

In der Vergangenheit ist von uns mehrfach darauf hingewiesen worden, daß die bestehenden Förderrichtlinien für Schulbaumaßnahmen nicht den tatsächlichen Baukosten gerecht werden. Es ist deshalb keine Seltenheit, daß selbst bei Fördersätzen zwischen 60 und 80 % die tatsächliche Förderung von Schulbauvorhaben lediglich bei 30 oder 40 % lag.

Wir begrüßen deshalb die Anhebung der Fördermittel für den Schulbau von 162 auf 257,7 Mio DM. Wir können allerdings nicht beurteilen, ob diese Anhebung dem tatsächlichen Bedarf an Schulbaumitteln gerecht wird. Neben der notwendigen Anpassung der Förderrichtlinien für den Schulbau geht es auch darum, zusätzlichen Schulraum zu finanzieren. Insbesondere durch den Zuzug von Aussiedlern und Asylbewerbern hat sich in vielen Städten und Gemeinden die Notwendigkeit ergeben, zusätzliche Klassenräume zu schaffen. Das gleiche gilt für Schulturnhallen.

##### 3. Förderung der Abwasserbeseitigung

Die unveränderte Dotierung der Mittel für wasserwirtschaftliche Maßnahmen wird den tatsächlichen Notwendigkeiten nicht gerecht. Diese Feststellung ist insbesondere auf dem Hintergrund der Tatsache zu sehen, daß die Bundesregierung vorgeschlagen hat, die Strukturhilfemittel für die alten Bundesländer ab 1992 wegfällen zu lassen. Diese Maßnahme wird insbesondere die Städte und Gemeinden des Landes treffen. Denn von den bisherigen Strukturhilfemitteln in Höhe von rd. 756 Mio DM wurden rd. 350 Mio DM zur Sanierung des vorhandenen Abwassernetzes eingesetzt. Durch die von der Bundesregierung geplante Umlenkung der Strukturhilfemittel auf die neuen Bundeslän-



der wird die Grundlage für die Finanzierung der Kanalsanierungsmaßnahmen in Frage gestellt. Diese Finanzierung ist Bestandteil des 10jährigen Gewässerschutzprogrammes des Landes. Wir halten es deshalb für erforderlich, daß bereits 1992 der Weg zu einer entsprechenden Aufstockung der Fördermittel entweder im Rahmen des Landeshaushaltes oder im Rahmen des GFG beschritten wird. Geschieht dies nicht, müssen die bestehenden Abwasserbeseitigungskonzepte unter veränderten Finanzierungsbedingungen gestreckt werden.

#### IV.

#### **Solidarbeitragsgesetz**

Wir halten es für sachgerecht, daß alle Städte und Gemeinden des Landes entsprechend ihrer Finanzkraft an den Belastungen aus der Finanzierung der Kosten der Deutschen Einheit beteiligt werden. Dies gilt sowohl für die Finanzierung der Kosten des "Fonds Deutsche Einheit" als auch für die Mindereinnahmen als Folge der Einbeziehung der neuen Länder in die Umsatzsteuerverteilung.

Nach der Systematik des vorliegenden Entwurfes des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1992 als auch des Entwurfes des Solidarbeitragsgesetzes gehören jedoch die ermittelten Zahlungsverpflichtungen bzw. Erstattungsbeträge nicht zu den Umlagegrundlagen. Wir sehen darin eine Benachteiligung derjenigen Städte und Gemeinden, deren Steuerkraft mit der Finanzkraft gleichzusetzen ist. Durch die im Rahmen der Solidarbeitragsumlage ermittelte Zahlungsverpflichtung wird nämlich die Steuerkraft der abundanten Gemeinden entsprechend vermindert. Andererseits erhöht sich die Finanzkraft der übrigen Städte und Gemeinden durch die ermittelten Erstattungsbeträge. Wir halten es deshalb für systematisch richtig, sowohl die Zahlungs- als auch die Erstattungsbeträge in die Umlagegrundlagen einzubeziehen. In der Praxis bedeutet dies, daß bei den abundanten Städten und Gemeinden die Umlagegrundlagen um die Zahlungsverpflichtungen im Rahmen des Solidarbeitragsgesetzes vermindert und bei den übrigen Städten und Gemeinden um die entsprechenden Erstattungsbeträge erhöht werden.

Abschließend bitten wir, die vorstehenden Überlegungen bei der endgültigen Gestaltung des Gemeindefinanzierungsgesetzes und des Solidarbeitragsgesetzes für 1992 zu berücksichtigen.

Mit vorzüglicher Hochachtung  
In Vertretung



**Heinrichs**