

Ausschuß für Kommunalpolitik

Protokoll

6. Sitzung (öffentlich)

15. Januar 1986

Düsseldorf - Haus des Landtags

12.30 bis 15.15 Uhr

Vorsitzender: Abg. Wagner (CDU)

Stenographen: Frau Hesse, Theberath

Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1986 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1986)

Drucksache 10/452

Zu dem obengenannten Gesetzentwurf hört der Ausschuß für Kommunalpolitik die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände:

<u>Verband</u>	<u>Seite</u>	<u>Zuschrift</u>
Städtetag Nordrhein-Westfalen	2	10/246
Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund	8	10/253

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986

<u>Verband</u>	<u>Seite</u>	<u>Zuschrift</u>
Landkreistag Nordrhein-Westfalen	14	10/245
Landschaftsverband Rheinland	-	10/239
Landschaftsverband Westfalen-Lippe	22	10/250

Den Stellungnahmen schließt sich eine Diskussionsrunde an.

Das Ergebnis der Anhörung wird der Ausschuß in seine in der nächsten Sitzung am 22. Januar 1986 beginnende Beratung des GFG 1986 einbeziehen.

- - - - -

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
the-ro

Vorsitzender: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich eröffne die Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik und nehme gern die Gelegenheit wahr, Ihnen für das gerade begonnene Jahr noch alles Gute zu wünschen, vor allen Dingen Gesundheit.

In dieser Sitzung nehmen die kommunalen Spitzenverbände sowie die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1986 öffentlich Stellung. Ich begrüße alle Teilnehmer sowie die - noch wenigen - Zuhörer.

Von den kommunalen Spitzenverbänden wurden mir folgende Teilnehmer für die Anhörung angemeldet: für den Städtetag Nordrhein-Westfalen Herr Beigeordneter Hans-Joachim Schäfer als Sprecher und Herr Hauptreferent Dr. Engelbert Münstermann; für den Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebund Herr Beigeordneter Heinrichs als Sprecher, Stadtkämmerer Dr. Fingerhut, Erster Beigeordneter Herr Leder und Frau Schwabedissen; für den Landkreistag Nordrhein-Westfalen das Geschäftsführende Vorstandsmitglied Herr Leidinger als Sprecher und Herr Beigeordneter Dr. Franz Krämer. Die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe werden jeweils durch ihren Ersten Landesrat hier vertreten: der Landschaftsverband Rheinland durch Herrn Ferdinand Esser und der Landschaftsverband Westfalen-Lippe durch Herrn Klaus Meyer-Schwickerath.

Meine Damen, meine Herren! Im Namen des Ausschusses für Kommunalpolitik heiße ich Sie alle herzlich willkommen.

In diesem Zusammenhang möchte ich noch darauf hinweisen, daß die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe im Gegensatz zu den bisherigen Anhörungen zu den Gemeindefinanzierungsgesetzen offiziell zu dieser Sitzung eingeladen worden sind, nachdem sich der Ausschuß für Kommunalpolitik einvernehmlich dafür ausgesprochen hat. Um die Sitzungsdauer jedoch nicht unnötig in die Länge zu ziehen, werden die Landschaftsverbände gebeten - das ist wohl auch vorher schon signalisiert worden -, einen gemeinsamen Sprecher zu benennen, der die größtenteils identischen Standpunkte beider Verbände an dieser Stelle vortragen könnte.

Damit bin ich schon beim vorgesehenen Verfahrensablauf. Die schriftlich formulierten Stellungnahmen der Anhörungsteilnehmer sind bereits als Zuschriften verteilt worden. Sie liegen den Ausschußmitgliedern vor. Ich bitte die von den kommunalen Spitzenverbänden und den Landschaftsverbänden benannten Sprecher, sich hier darauf zu beschränken, die schriftlich vorliegenden Stellungnahmen mündlich zu erläutern bzw. zu ergänzen. Dabei sollte in der Regel die Redezeit von 15 Minuten pro Redner bzw. Verband nicht überschritten werden.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
the-ro

Im Anschluß an die Ausführungen aller Verbände sollen die Mitglieder des Ausschusses für Kommunalpolitik Gelegenheit erhalten, Fragen an die Anhörungsteilnehmer zu richten, die dann en bloc beantwortet werden können. Bei Bedarf werden weitere Fragerunden eingeleitet.

Wenn alle Beteiligten mit diesem Verfahren einverstanden sind, möchte ich den Sprechern der Verbände nun in der gewohnten Reihenfolge das Wort erteilen, als erstem Herrn Beigeordneten Schäfer vom Städtetag Nordrhein-Westfalen; Herr Schäfer, Sie haben das Wort.

Beigeordneter Schäfer (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Wenn hinreichend Masse vorhanden ist, dann relativieren sich viele Verteilungsprobleme im Finanzausgleich; aber leider ist es ja 1986 nicht so, und deshalb haben wir die Hauptprobleme der Dotierung des allgemeinen Steuerverbundes, der Dotierung und Verteilung der Schlüsselzuweisungen, und damit sind wir bei den Fragestellungen, die alle drei kommunalen Spitzenverbände ganz besonders beschäftigen - das ist ja bekannt -: die Senkung der Verbundquote und die Auswirkungen der Urteile des Verfassungsgerichtshofs vom Juni des vergangenen Jahres, das heißt Neuregelung der Verteilung der Schlüsselzuweisungen.

Meine Damen und Herren! Trotz der Festlegungen, die wir ja alle kennen, darf ich ein paar Bemerkungen zur finanzwirtschaftlichen Lage machen. Die Situation des Landeshaushalts ist in schillernden Farben vom Finanzminister - auch in diesem Plenarsaal - hinreichend dargestellt worden. Das Ergebnis der von der Landesregierung vorzunehmenden Abwägung zwischen den Ansprüchen des Landeshaushalts und der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs ist die Senkung der Verbundquote im allgemeinen Steuerverbund von 25,5 auf 23 %.

Warum das so geschehen soll, das will ich nicht noch einmal nachzeichnen. Es ist ja in der Landtagsdrucksache, die den Regierungsentwurf des diesjährigen Gemeindefinanzierungsgesetzes enthält, auf den Seiten 30 und 31 nachzulesen. Das steht alles in der allgemeinen Begründung zum GFG 1986.

Wir mußten und müssen uns natürlich fragen, ob angesichts der jetzt vorgezeichneten Dotierung des Finanzausgleichs die Grenze der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes, also der Maßstab für die Ausstattung des Finanzausgleichs, erreicht ist. Für den Städtetag muß ich bekennen: Wir können diese Frage auch nur in Grenzen beurteilen. Aus der Sicht der Städte würde ja eine nähere Untersuchung darauf hinauslaufen, nachzuprüfen oder jedenfalls diese Nachprüfung zu versuchen, ob in den einzelnen Etats der Ressorts sozusagen noch "Luft" ist, ob da noch Sparmöglichkeiten vorhanden sind. Wir haben Erfahrungen: Für einen Externen, außer-

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
the-ro

halb der Landesverwaltung Stehenden ist das ein äußerst schwieriges Unterfangen, und will man nicht im Globalen steckenbleiben - zum Beispiel bei Zuwachsraten der Personalausgaben -, dann werden die Experten in den Ministerien sicherlich tausend Gründe für jeden Einzelansatz finden.

Wir wollen das also nicht tun. Ich habe nur die herzliche Bitte an die Abgeordneten des Landtags, mit zu überlegen, ob nicht das eine oder andere im Jahre 1986 für die kommunalen Finanzen trotz der Enge des Landeshaushalts noch getan werden kann.

Ein paar Worte zur Haushaltssituation unserer Städte! Im Bericht des Innenministers "Kommunalfinanzen Nordrhein-Westfalen 1985" und in der allgemeinen Begründung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 1986 ist - ich möchte betonen: diesmal sehr gut und verständlich - die kommunale Finanzsituation in Nordrhein-Westfalen klar und richtig und auch mit den notwendigen Differenzierungen dargestellt. Es ist richtig betont, daß die Probleme vor allem in den städtischen Verwaltungshaushalten liegen, es also vornehmlich auch auf die Schlüsselzuweisungen ankommt, die 1986 fließen. Es ist aber auch dargestellt, daß der Finanzausgleich nicht alle Disparitäten und Fehlentwicklungen bei den Gemeindesteuern auffangen kann.

Ich will jetzt hier keine Zahlen vortragen; aber die uns vorliegenden statistischen Daten des Jahres 1985 - wir haben im Städtetag erst die für die ersten drei Quartale - zeigen, daß die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wahrscheinlich unterdurchschnittlich ist. Das ist wohl auch ein Indikator dafür, daß die Gemeinden, die Städte, die Kommunen in Nordrhein-Westfalen schwerer zu kämpfen haben als etwa die Städte in anderen Bundesländern, vor allen Dingen im Süden unseres Vaterlandes.

Das zeigen ganz eindeutig die Gesamtdaten der Einnahmen und Ausgaben. Wir werden 1985 in den Jahresabschlüssen insgesamt im kommunalen Haushalt in der Bundesrepublik wahrscheinlich ein Einnahmeplus von 5 % und ein Ausgabenplus von 5,6 % haben. Das ist jedenfalls die gemeinsame Prognose der drei kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene. Und ich wage zu prognostizieren, daß die Kommunen in Nordrhein-Westfalen ganz erheblich unter diesen Werten bleiben. Ähnliches gilt übrigens für die Entwicklung im Jahre 1986.

Die Orientierungsdaten, die uns Innenminister und Finanzminister am 24. Oktober des vergangenen Jahres gegeben haben, sehen für 1986 ein Gesamtausgabenplus bei den kommunalen Ausgaben von 3,3 % vor. In etwa stimmt das mit dem vom Bundesfinanzminister intern vorgegebenen Datum für die Entwicklung der kommunalen Haushalte von 4 % überein. Da spielen gewisse Abgrenzungsfragen eine Rolle; aber ich glaube, die Tendenz ist in etwa dieselbe. Im Finanzplanungsrat am 21. November des vergangenen Jahres ist ja noch einmal für den öffentlichen Gesamthaushalt die 3-%-Marke für den Zu-

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
the-ro

wachs festgeschrieben worden; aber Herr Stoltenberg hat intern und auch in den Perspektiven, die das Bundesfinanzministerium schriftlich vorgelegt hat, zugestanden, daß die kommunale Situation einen etwas größeren Zuwachs verlangt, insbesondere wegen der ja doch sehr dynamischen Entwicklung der Sozialhilfekosten, aber auch wegen der Notwendigkeit, die Investitionen wieder aufzustocken.

Auf der Einnahmenseite wird es 1986 sicherlich ein steuerliches Plus geben. Die kommunalen Spitzenverbände auf der Bundesebene schätzen etwas mehr als 4 % durchschnittlich für die kommunalen Haushalte. Erfahrungsgemäß ist der Zuwachs in Nordrhein-Westfalen aus den bekannten strukturellen Gründen dann etwas geringer. Aber insgesamt 1986 - ich muß jetzt die Bundesdaten nehmen; die Regionalisierung auf Nordrhein-Westfalen haben wir noch nicht ausarbeiten können -: gegenüber einem Ausgabenzuwachs von knapp 5 % ein Einnahmезuwachs, und zwar nicht nur Steuern, sondern auch Gebühren, Entgelte und andere Erlöse, von nur 3,1 %. Hier klappt die Schere wieder auseinander, so daß wir für 1986 in den kommunalen Haushalten im Bundesgebiet, aber sicherlich auch in Nordrhein-Westfalen wieder einen stärkeren Trend zu Defiziten, zu Fehlbeträgen auch am Ende des Jahres 1986 feststellen müssen.

Wie Sie wissen, schlägt auch sehr relevant das zu Buche, was auf uns an Mindereinnahmen durch die Steuerentlastungsmaßnahmen zukommt - wie immer man zu ihnen steht; wir müssen einfach mit den Zahlen rechnen. Unsere Kommunen in Nordrhein-Westfalen werden dadurch 1986 - das sind die Zahlen des Finanzministers - über 1 Milliarde DM zu verkraften haben.

Ich darf ein Wort zur Verschuldung unserer Städte und überhaupt der Gemeinden sagen, weil ich nur die Gesamtzahlen habe, und zwar deshalb, weil ja der Finanzminister des öfteren darauf hingewiesen hat, daß sich im Gegensatz zu der Äußerung über die großen Schwierigkeiten des Landes viele Gemeinden in Nordrhein-Westfalen in den vergangenen Jahren hätten entschulden können. Die statistischen Unterlagen, die das Landesamt auch im Druck vorgelegt hat, beweisen, daß sich 1984 etwas mehr als 54 % der Gemeinden haben "entschulden" können; das heißt: Am Ende des Jahres 1984 war ihr Gesamtschuldenstand geringer als 1983.

Dazu aber muß man meines Erachtens drei Anmerkungen machen; dieses Datum ist nämlich sehr zu relativieren:

Erstens. Wenn ich einmal die kreisfreien Städte, die ja unsere Mitglieder sind, erwähnen darf: Von den 23 kreisfreien Städten haben sich - ich gebrauche die Vokabel noch einmal, obwohl sie uns eigentlich nicht sehr gefällt - fünf im Jahre 1984 entschulden können.

Zweitens. Bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden - lieber Kollege Heinrichs, ich darf sie wohl erwähnen; wir haben ja da auch einige Mitglieder - handelt es sich bei der sogenannten Ent-

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
the-ro

schuldung in vielen, vielen Fällen um ausgesprochene Bagatellbeträge: 100 000 DM, 200 000 DM, eine halbe Million. Eigentlich kann man da wohl nicht von einer Entschuldung sprechen.

Drittens. Viele unserer Städte mußten bei der Kreditaufnahme und im Schuldenbereich ganz gewaltig auf die Bremse treten, weil ihnen die Aufsichtsbehörden - mögen es nun die Regierungspräsidenten oder die Oberkreisdirektoren sein - nahegelegt haben, angesichts des hohen Schuldenstandes und mit Blick auf die Leistungsfähigkeit hier doch finanzwirtschaftlich ganz vorsichtig zu fahren. Und immer ist es noch so, daß 1984 der Schuldenstand der Kommunen in Nordrhein-Westfalen um 600 Millionen DM größer war als 1983, und da waren es gut 37 Milliarden DM.

In diese Situation, die ich ja hier auch aus Zeitgründen nur skizzieren kann, greift nun die Absenkung der Verbundquote um 2,5 Prozentpunkte hinein. Ich muß dieses Datum nennen, obwohl das Land diesen Betrag sicherlich nicht gern hört: Diese Absenkung kostet die Kommunen - das ist nun einmal der Preis - rund 955 Millionen DM.

Das hat zur schmerzlichen Folge, daß die Mittel für die Schlüsselzuweisungen 1986 nicht angehoben werden können. Daß die Schlüsselzuweisungsmittel 1986 gegenüber dem Jahre 1985 wenigstens konstant gehalten werden, ist erfreulich, ist gut und richtig, aber wohl auch aus unserer Sicht das mindeste. Ohne die Senkung der Verbundquote hätten wir doch wahrscheinlich ein Plus bei den Schlüsselzuweisungen von mehr als, rund gerechnet, 400 Millionen DM haben können.

1986 - ich habe es schon angedeutet - wird es sicherlich auch wieder am Schluß des Jahres und im Verlaufe des Jahres zu außerordentlichen Haushaltsengen in vielen Städten kommen, nicht in allen, aber in vielen. Defizite sind zum Teil programmiert. Das wissen wir auch aus Gesprächen mit unseren Kollegen in den Städten in den letzten Wochen.

Ohne hier noch weitere Rechnungen aufmachen zu wollen, möchte ich doch ein Wort zu dem Betrag von 245,4 Millionen DM weniger an Landesleistungen 1986 gegenüber 1985 sagen, der ja hier auch in der ersten Lesung des Gemeindefinanzierungsgesetzes eine Rolle gespielt hat.

Die Rechnung dazu ist auf Seite 35 der Landtagsdrucksache 10/452, also des Gesetzentwurfs, aufgemacht. Ich möchte dazu auf die Tabelle auf Seite 35 der Landtagsdrucksache verweisen. Das ist die große Liste der vielen Zuweisungen, die aus dem Landeshaushalt in den kommunalen Bereich fließen, also die Liste nach § 30 des Gesetzes.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
the-ro

Unserer Auffassung nach ist dort leicht zu erkennen, daß - wenn ich das einmal so formulieren darf - minusmindernde Einflüsse von dieser Zuweisungsliste ausgehen; aber man muß diese Einflüsse, die den Rückgang der Landesleistungen charakterisieren, doch wohl noch ein bißchen näher betrachten.

Da meinen wir, daß die sicherlich verblüffend umfängliche Liste viele gegenüber dem Jahre 1985 gänzlich oder fast unveränderte Positionen enthält, aber auch viele Positionen, die herabgesetzt worden sind: Sportstättenbau, Baumaßnahmen, Altenhilfe, Investitionen im Krankenhausbereich usw. Ich will nicht alles aufzählen.

Es gibt viele Durchlaufposten. Ich will nur einen nennen: 55 Millionen DM Bundesmittel für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Aber es gibt natürlich auch Positionen, bei denen ins Auge fallende Steigerungen vorhanden sind, zum Beispiel Kostenerstattung im Rahmen des Flüchtlingsaufnahmegesetzes: 1985 99 Millionen DM, jetzt 145 Millionen DM. Die Mittel für Altlastensanierung sind - sehr gut! - von 5 auf 40 Millionen DM angehoben. Und in der Liste stehen auch die Schlüsselzuweisungen, die 1986 sozusagen als erste Rate nach den Vorschriften des Reparaturgesetzes fließen werden: 179 Millionen DM.

Nimmt man dies zusammen, so glaube ich sagen zu dürfen, daß sich das gesamte Zuweisungspaket in seiner heilenden Wirkung bei der Absenkung der Landesleistungen doch ein bißchen relativiert.

Die Städte in diesem Lande Nordrhein-Westfalen werden weiterhin Konsolidierungskurs einhalten müssen; aber das Sparen stößt natürlich an Grenzen, sollen nicht Substanzen beschädigt werden - nicht nur bei den Bauwerken der Städte, sondern im übertragenen Sinne wohl auch bei der Kommunalpolitik.

Ganz wenige Anmerkungen noch zu den Hauptanliegen im einzelnen! An erster Stelle steht naturgemäß die Verbesserung der Quote des allgemeinen Steuerverbundes; aber ich glaube, dazu brauche ich Weiteres hier nicht vorzutragen.

Wir können die Absenkung von 25,5 auf 23 % nicht akzeptieren. Aber eines ist dabei ganz wichtig: Wegen dieser Absenkung und um die Schlüsselzuweisungen auf dem Niveau des Jahres 1985 halten zu können, ist ja die Relation von allgemeinen zu Zweckzuweisungen doch erheblich verschoben worden, so daß wir jetzt noch einen Anteil der allgemeinen Zuweisungen an der Masse des allgemeinen Steuerverbundes von 85 % haben.

Dies darf nicht nur 1986 gelten, wenn die Verbundquote nicht wieder höher kommt. Wenn man sich die Orientierungsdaten, die

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
the-ro

ich schon genannt habe, ansieht, dann ist, wie die Zahlen ausweisen, für 1987 eine Relationsveränderung wieder hin zu den Zweckzuweisungen geplant. Das kann nicht im Interesse der städtischen Haushalte auch des Jahres 1987 liegen.

Was die Verteilung der Schlüsselzuweisungen angeht, so hatten die Kollegen, die den Gesetzentwurf erstellen mußten, die schwierige Aufgabe, nach dem Strich durch die Aufstockung II und nach Maßgabe der Kriterien, die der Verfassungsgerichtshof aufgestellt hat, neue Regeln für die Schlüsselzuweisungen zu finden. Im großen und ganzen mag das jetzt für 1986 so gehen.

Wir sind betrübt, daß der Gedanke des Struktur- oder Arbeitslosenansatzes keinen Eingang in die Gesetzesvorschläge gefunden hat; aber es ist wohl einzusehen, daß das in der Kürze der Zeit und wegen der Kompliziertheit der Materie nicht hat genug geprüft werden können, so daß man sich mit den Regeln, die im Entwurf des GFG 1986 vorgesehen sind, wohl einigermaßen abfinden kann.

Wir begrüßen die Erhöhung der fiktiven Hebesätze für die Bemessung der Steuerkraftmeßzahlen. Es ist ein altes Städtetagsanliegen, einen einheitlichen fiktiven Hebesatz - Stichwort: besonders bei der Gewerbesteuer - zu installieren; aber wenn es denn schon zwei sein sollen, würden wir es mit Begründungen, die des öfteren in den vergangenen Jahren vorgetragen worden sind, für richtiger halten, die Spanne zwischen den beiden Hebesätzen, die jetzt noch bei der Gewerbesteuer 30 Prozentpunkte beträgt, zusammenzudrücken, wenigstens um 10 Prozentpunkte herunterzunehmen. Wir kennen die Interessengegensätze, die hier in diesem Bereich bestehen.

Zum § 10 des Gesetzentwurfs, also zur Ausgleichsmarge, wäre ich fast versucht noch einiges zu sagen; aber ich tue es nicht. Es soll in diesem Jahr so laufen. Man kann sich auch andere Modelle vorstellen; aber es gibt ja auch Innenministerium und kommunale Spitzenverbände - ein Kreis, der sich mit den Dingen in den nächsten Wochen und Monaten des näheren befassen wird.

Wir haben das Anliegen, die Investitionspauschale, die von etwas über einer halben Milliarde im Jahre 1985 auf 360 Millionen DM abgesenkt werden soll, möglichst doch auf einen höheren Betrag festzusetzen, wobei ich Ihnen leider keinen Vorschlag machen kann, wo dann das Geld aus dem Landeshaushalt herausgeschnitten werden soll; aber wir haben die Bitte an die Damen und Herren Abgeordneten, vielleicht doch einen Weg zu finden.

Ein Problem haben wir noch bei der Verteilung der Investitionspauschale. Es ist sehr gut, daß die Arbeitslosenquoten nun Eingang in den Verteilungsmodus finden; aber sie sollen nach dem Gesetzentwurf nach dem Stichtag vom 31.12.1984 festgestellt werden. Das

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
the-ro

ist nicht gerade zeitnah. Wir haben zwar in der Begründung des Gesetzentwurfs gelesen, daß hier wie auch bei anderen Regelungen des Gesetzes Erwägungen eine Rolle spielen, nämlich möglichst schnell in den nächsten Wochen den einzelnen Gemeinden sagen zu können, was sie an Investitionspauschale zu erwarten haben. Wir bitten aber doch noch einmal zu überdenken, ob es nicht generell richtiger ist, zeitnähere Stichtage zu nehmen.

Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich möchte mich auf diese Anmerkungen - sie waren schon lang genug - beschränken.

Vorsitzender: Herzlichen Dank, Herr Schäfer. Wir haben ja noch eine Diskussionsrunde. Sonst müßte man Sie jetzt schon locken, vom Städtetag her doch etwas zum § 10 zu sagen. Aber das ist ja noch nicht ausgeschlossen.

Ich darf nunmehr Herrn Heinrichs für den Städte- und Gemeindebund das Wort erteilen.

Beigeordneter Heinrichs (Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund): Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren! In der Beurteilung der Finanzlage der Städte und Gemeinden kann ich mich den Worten meines Vorredners, des Kollegen Schäfer, anschließen.

Ich möchte auch darauf hinweisen, daß die Begründung des Entwurfs eines Gemeindefinanzierungsgesetzes für 1986 eine realistische Darstellung der Finanzlage der Städte und Gemeinden enthält, die ja auf dem sehr eingehenden Bericht des Innenministers zu den Kommunal финанzen vom August vergangenen Jahres aufbaut. Diese Einschätzung der Kommunalfinanzen in Nordrhein- Westfalen wird auch durch die Prognose der kommunalen Spitzenverbände zur Finanzentwicklung in 1986 bestätigt, die Anfang dieser Woche vorgelegt wurde.

Ich möchte nur noch deutlich machen, daß die Unterschiede in der Finanzausstattung der Städte und Gemeinden weiter zunehmen, daß dies auch nicht mehr ein Problem der kreisfreien Städte im Verhältnis zu den kreisangehörigen Städten und Gemeinden ist, sondern ein Problem, das quer durch alle Gemeindegrößenklassen und das nach meiner Einschätzung wohl kaum ohne eine grundlegende Reform des Gemeindefinanzsystems behoben werden kann.

Zu dieser realistischen Einschätzung der Finanzlage der Städte und Gemeinden steht allerdings im deutlichen Gegensatz die von der Landesregierung beabsichtigte Absenkung des Verbundsatzes um 2 1/2 Punkte von 25,5 auf 23 %. Wir haben sicherlich Verständnis für die Finanzlage des Landes angesichts seines hohen Schuldenstandes; aber wir bitten andererseits auch um Verständnis für

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
the-ro

die Finanzsituation der Städte und Gemeinden, die ja insbesondere im Bereich der Sozialhilfe in den vergangenen Jahren einen sehr hohen Zuwachs auf der Ausgabenseite zu verzeichnen haben, und dieser Ausgabenanstieg ist bis zur Stunde ungebremst.

Es kann an dieser Stelle auch nicht verschwiegen werden, daß die Zuweisungen des Landes an die Gemeinden im Jahre 1986 noch erheblich unter dem Niveau des Jahres 1981 liegen. Wir haben das in unserer Stellungnahme dargestellt. Und wir müssen, wenn wir diesen Zeitraum vergleichen, auch berücksichtigen, daß die Gemeinden ja durch eine Absenkung des Verbundsatzes in mehreren Stufen von 28,5 auf 23 % einen Konsolidierungsbeitrag geleistet haben, der über 2 Milliarden DM hinausgeht.

Auf dieser Grundlage wird dann auch verständlich, daß der Landeshaushalt in diesem Zeitraum lediglich um 3,4 Milliarden DM anzusteigen brauchte. Wären die Zuweisungen an die Gemeinden nicht in einem derartigen Umfang gekürzt worden, hätte die Zuwachsrate des Landeshaushalts ganz anders ausgesehen.

Gerade im Hinblick auf das Jahr 1986 haben wir kein Verständnis dafür, daß die nunmehr vorgenommene Kürzung der Zuweisungen an die Gemeinden die eigenen Einnahmeausfälle des Landes mehr als kompensiert. Wir haben das in der Stellungnahme dargestellt. Wenn jedenfalls das Land davon spricht, es sei insbesondere durch die Steuersenkungsgesetze betroffen - und das ist ja nicht zu bestreiten -, müssen wir dem hinzufügen: Das Land hält sich bei den Gemeinden durch die Kürzung des Verbundsatzes mehr als schadlos. Wir meinen auch, daß hier die in der Regierungserklärung angesprochene gleichmäßige Entwicklung der Einnahmen von Land und Gemeinden oder der Finanzen von Land und Gemeinden nicht gewahrt ist.

Ich will deshalb auch schnell ohne weitere Umschweife zu unserer Forderung kommen: Es ist sicherlich nicht auszuschließen, daß aufgrund der neuen Steuerschätzung, die der Finanzminister ja bei seiner Einbringungsrede hier im Landtag angekündigt hat, Mehreinnahmen auch noch zu erwarten sein werden, selbst wenn das Jahresergebnis 1985 hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. In Rede steht eine Summe von 450 Millionen DM. Wir meinen, daß diese Summe zu einer Aufstockung des Verbundsatzes um mindestens einen Punkt genutzt werden sollte und daß die Gemeinden nicht nur im Rahmen eines Verbundsatzes von 23 % an diesen Mehreinnahmen beteiligt werden sollen. Nur auf diese Weise kann das bisher unausgewogene Verhältnis bei der Kürzung der Zuweisungen einigermaßen korrigiert werden. Wir erheben das ausdrücklich zu unserer Forderung.

Ich will mich nun der Struktur des Gemeindefinanzierungsgesetzes zuwenden. Die Aufteilung der Verbundmasse entspricht angesichts der knappen Mittel unseren Vorstellungen, indem die allgemeinen Finanzaufweisungen von einer Kürzung ausgenommen werden. Aller-

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
the-ro

dings bedauern wir insbesondere den Rückgang der Investitionspauschale im Rahmen der Zweckzuweisungen. Wir sind der Auffassung, daß die Investitionspauschale nicht zur jährlichen Manövriermasse für den kommunalen Finanzausgleich werden darf. Wir möchten die Abgeordneten dieses Ausschusses und des Landtags insgesamt bitten, bei einer weiteren Verbesserung des GFG für 1986 den besonderen Schwerpunkt auf die Aufstockung der Investitionspauschale zu legen.

Was das Verteilungssystem der Schlüsselzuweisungen anbetrifft, befinden wir uns in einem Umbruch. Ich kann mich insoweit den Worten des Kollegen Schäfer anschließen, als hier die Beratungen der vom Innenminister eingesetzten Sachverständigengruppe zur Überprüfung der Strukturen des Finanzausgleichs abgewartet werden sollten. Im Grunde genommen befinden wir uns nach Wegfall der Aufstockung II auf dem Stand des Jahres 1982. Ausgangspunkt für die Kriterien müßte dann zunächst einmal der Finanzausgleich des Jahres 1982 sein, das letzte Jahr vor Einführung der Aufstockung II.

Was nun die Bedarfsansätze anbetrifft, so haben wir in unserer schriftlichen Stellungnahme angedeutet, daß wir hier einige Korrekturen wünschen, weil sie ja im Hinblick auf die Aufstockung II in den vergangenen Jahren vorgenommen wurden. Ich darf insbesondere nur den erhöhten Hauptansatz für die Stadt Köln ansprechen.

Hinsichtlich der Steuerkraft hat es in unseren Gremien eine ausgiebige Diskussion über die Richtigkeit der vorgesehenen Maßnahme bezüglich der Anhebung der fiktiven Hebesätze um 30 Punkte jeweils für Städte über und unter 150 000 Einwohnern gegeben. Wir haben dieser Maßnahme letztlich unter der Voraussetzung zugestimmt, daß ein derartiges Hebesatzniveau für einen längeren Zeitraum Bestand hat. Dahinter steckt unsere grundsätzliche Forderung, daß der Finanzausgleich in Zukunft auf mehr Kontinuität ausgerichtet sein muß.

Wir begrüßen insoweit, daß der Innenminister in seiner Einbringungsrede auch zum Ausdruck gebracht hat, daß dieses Niveau bei den fiktiven Hebesätzen wohl für einen längeren Zeitraum Bestand hat. Wir sind der Auffassung, daß die Einnahmeseite insoweit ausgereizt ist. Wir sehen hierin nach Wegfall der Aufstockung II die einzige Möglichkeit, einen gewissen Ausgleich zwischen steuerstarken und steuerschwächeren Städten und Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs herbeizuführen.

Allerdings dürfte Ihnen wohl bekannt sein, daß insbesondere die Anhebung der fiktiven Hebesätze bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden auf 350 Punkte die größten Probleme verursacht, weil nach unseren letzten Erkenntnissen das Durchschnittshebeniveau bei den kreisfreien Städten bei 406 Punkten und bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden bei 332 Punkten liegt.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
the-ro

Insoweit kann ich auch hier nicht dem Vorschlag des Kollegen Schäfer zustimmen, einen einheitlichen Hebesatz oder zumindest eine Verringerung der Spanne herbeizuführen. Dies würde den unterschiedlichen Gegebenheiten im Lande nicht gerecht. Insoweit haben wir auch Einwände zu erheben, daß bereits bei der Grundsteuer B eine Annäherung der Spanne vorgenommen worden ist. Wir haben in unserer schriftlichen Stellungnahme zum Ausdruck gebracht, daß wir dies nicht für sachgerecht halten und andere Werte in den weiteren Beratungen des Finanzausgleichsgesetzes wünschen.

Ein kurzes Wort noch zur Referenzperiode! Hierzu hat uns eine Vielzahl von Zuschriften erreicht. Im Grundsatz stimmen wir einer Vorverlegung der Referenzperiode zu. Wir haben jedoch Bedenken gegen eine zweimalige Anrechnung des dritten Quartals des Jahres 1984, weil dies eine Reihe von Gemeinden doch sehr hart trifft.

Ich will Ihnen sagen, daß unsere Bedenken noch dadurch verstärkt worden sind, daß hier auch Gemeinden betroffen sind, die überhaupt keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Aber da nun die fiktiven Hebesätze Grundlage auch für die Umlagen sind, werden diese Gemeinden über die Kreisumlage dann auch wieder mit erhöhten Zahlungen belastet - und dies dann nicht nur auf der Grundlage eines Hebesatzes von 320 Punkten, sondern von 350 Punkten.

Mir ist inzwischen eine bisher abundante Stadt bekannt, die genau um diesen Nachteil von 2,8 Millionen DM ihren Haushalt nicht ausgleichen kann, weil eben dies zu einer sehr starken Belastung dieser Stadt führt.

Wir dürfen deswegen sehr ernstlich darum bitten, dieses Problem in den weiteren Beratungen des Ausschusses noch einmal zu erörtern.

Ein kurzes Wort noch zu den Zweckzuweisungen! Die Investitionspauschale ist von uns bereits angesprochen worden. Wir treten hier für eine Anhebung auf das bisherige Niveau von rund 500 Millionen DM ein. Mit den Kriterien erklären wir uns einverstanden. Es sollte bei einer Verteilung halbe/halbe nach Einwohnerzahl und nach dem Kriterium der Arbeitslosigkeit bleiben. Dabei halten wir den jetzt gefundenen Schlüssel durchaus für richtig. Auch haben wir keine Bedenken, das Jahr 1984 als Maßstab zugrunde zu legen, damit die Gemeinden auch in Zukunft in einem sehr frühen Zeitraum wissen, mit welchen Einnahmen aus der Investitionspauschale sie rechnen können.

Die Mittel für die Wasserwirtschaft scheinen uns durch Vorbelastungen so eingeengt zu sein, daß wir fragen, ob hier für neue Bewilligungen angesichts der Wassergesetzgebung des Bundes und des Landes und der Umweltschutzbedeutung noch der notwendige Spielraum besteht.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
the-ro

Aber lassen Sie mich zum Schluß etwas zum Kraftfahrzeugsteuer-verbund sagen, wohl wissend, daß diese Materie auch in einem anderen Ausschuß behandelt wird. Wir meinen, daß hier die alte Forderung "Anhebung auf 30 %" nach wie vor gerechtfertigt ist und daß in einem ersten Schritt zunächst einmal die Vorbelastung von 38 Millionen DM für den Radwegebau rückgängig zu machen ist; sie sollte aus Mitteln der Investitionsfinanzierung im Straßenbauetat bestritten werden.

Aber ganz besonders liegt uns der § 25 Absatz 3 GFG am Herzen, wo also die Verwendung der Mittel aus der Kraftfahrzeugsteuerpauschale geregelt ist. Bekanntlich können diese Mittel zur Hälfte auch für Ausgaben des öffentlichen Personennahverkehrs eingesetzt werden.

Nur: Nun hören wir gerade aus dem Bereich unserer Mitglieder, daß es - insbesondere auf Kreisebene - Schwierigkeiten gibt, diese Mittel zur Abdeckung von Verlusten einzusetzen. Wir sind der Auffassung, daß die Erlaßregelung der früheren Jahre einer Änderung bedarf. Wenn ich den Erlaß und eine Anlage zur Verwendung der Mittel nach § 25 Abs. 3 richtig verstehe, sind die Mittel in erster Linie für Zwecke des Gleiskörpers oder ähnliche Ausgaben zu verwenden; aber Verluste aus den Bus-Diensten, die ja ganz erheblich sind, sind insoweit nicht durch die bisherigen Richtlinien abgedeckt.

Angesichts der Tatsache, daß wir weniger Straßen brauchen - auch auf Kreisebene -, aber die Ausgaben und Verluste gerade im öffentlichen Personennahverkehr zunehmen, halten wir es für unverzichtbar, daß über diesen Punkt nachgedacht und den Kommunen hier ein größerer Spielraum eingeräumt wird, die Mittel der Kraftfahrzeugsteuerpauschale stärker für die Abdeckung von Verlusten aus dem öffentlichen Personennahverkehr einzusetzen.

Damit wende ich mich auch bereits dem letzten Punkt zu, nämlich der Umlagegestaltung. Wir können nur begrüßen, daß der Innenminister in mehreren Erlassen seine Erwartungen zur Umlagegestaltung zum Ausdruck gebracht hat. Er hat dies auch in einer Form getan, die nach unserer Auffassung allen Gesichtspunkten sowohl der Kreise als auch der kreisangehörigen Städte und Gemeinden gerecht wird.

Leider sind die bisherigen Maßnahmen aufgrund dieses Erlasses aus unserer Sicht völlig unzulänglich. Ich möchte aber mit einem positiven Gesichtspunkt anfangen, nämlich dem, daß der Landschaftsverband Rheinland in Kenntnis dieses Erlasses sehr wohl eine Senkung des Umlagehebesatzes um 0,6 Punkte vorgenommen hat, obwohl anerkanntermaßen die Finanzlage des Landschaftsverbandes Rheinland sehr eingengt ist.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
the-ro

Bedauerlicherweise haben wir ein ähnliches Signal aus dem Bereich des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe bisher nicht erhalten, es sei denn, daß Herr Erster Landesrat Meyer-Schwickerath uns hier heute eines Besseren belehrt.

Diese Tatsache, wie sich die Landschaftsverbände verhalten, ist natürlich dann auch wieder ein Gesichtspunkt, wie es mit den Kreisen hinsichtlich der Umlagegestaltung wird. Nach unserer bisherigen Übersicht sind trotz der enormen Umlageverbesserungen noch weitere Anhebungen der Umlagehebesätze bis zu zwei Punkten - in einem Fall sogar darüber - vorgesehen. Nur von einem Kreis ist uns bisher eine ins Gewicht fallende Senkung des Umlagehebesatzes bekannt; das ist nach unserer Kenntnis der Kreis Lippe.

Wir hatten erwartet, daß es trotz der bekanntermaßen hohen Steigerungsraten bei der Sozialhilfe angesichts dieser enormen Verbesserungen der Umlagegrundlagen weitgehend mit konstanten Hebesätzen im kommenden Jahr über die Runden gehen könnte. Offensichtlich ist dies nicht der Fall. Ich möchte aber hier - auch weil die Beratungen in den einzelnen Kreisen noch nicht abgeschlossen sind - kein endgültiges Urteil fällen, sondern nur an alle Beteiligten appellieren, hier im Sinne des Erlasses des Innenministers weiterzuwirken. Wir jedenfalls aus dem Bereich der kreisangehörigen Städte und Gemeinden werden uns auf der Grundlage der mit dem Landkreistag abgeschlossenen Vereinbarung bemühen, hier zu Lösungen zu kommen, die die bisher beabsichtigten Hebesatzsteigerungen nicht erreichen.

Insoweit steht nach meiner Auffassung die seinerzeit mit dem Landkreistag abgeschlossene Vereinbarung in diesem Jahr vor ihrer größten Bewährungsprobe. Wir hoffen, daß es auch in diesem Falle gelingen wird, auf der Basis partnerschaftlicher Zusammenarbeit zu Lösungen zu kommen.

Sollte sich allerdings hinter diesen Hebesatzsteigerungen unausgesprochen das Bestreben zeigen, über die Umlagegestaltung eine Verlagerung kommunalpolitischer Aufgabenfelder von den Gemeinden auf die Umlageverbände herbeizuführen, so werden das die kreisangehörigen Städte und Gemeinden nicht hinnehmen. Insoweit darf ich alle Beteiligten darum bitten, hier im Geiste der abgeschlossenen Vereinbarung zu vernünftigen Lösungen zu kommen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Heinrichs. - Ich darf nun doch eine große Zahl von Zuhörern begrüßen. Sie nehmen an einer öffentlichen Sitzung des Kommunalpolitischen Ausschusses teil. Da Sie alle in einer Stadt oder Gemeinde leben und wohnen, betrifft Sie das als Bürger ja auch unmittelbar. Die Ausschußmitglieder, die links und rechts neben mir sitzen, werden jetzt durch den Sachverstand der sogenannten Spitzenverbände informiert. Es spricht nun Herr Leidinger für den Landkreistag; bitte sehr!

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
the-ro

Geschäftsführer Leidinger (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren! Die kommunalen Spitzenverbände sind nach der Geschäftsordnung dieses Landtags berechtigt, ihre Stellungnahmen auch im Rahmen einer Anhörung in diesem Landtag abzugeben. Wir sehen darin keine Privilegierung gegenüber anderen Verbänden. Ich persönlich meine, daß das eine sehr hohe Verpflichtung ist, dem Gesetzgeber des Landes einen sachverständigen Rat im Rahmen einer Anhörung auch über sehr delikate Gesetzgebungsprojekte zur Verfügung zu stellen.

Wir meinen, daß wir selbstverständlich auch im Rahmen unserer sachlichen Aufgabe die besonderen Interessen unserer Mitgliedskommunen zur Sprache bringen können, ja, zur Sprache bringen müssen. Aber die Zielrichtung unserer Stellungnahme, so meine ich, kann und darf nur auf das gemeinsame Wohl von Kommunen und Land gerichtet sein, weil ja der Bürger in den Kommunen und der Bürger des Landes und auch seine Interessenssituationen identisch sind.

Ich gestehe gern für mich persönlich, daß ich in diesem Jahr den Vortrag im Rahmen dieses Hearings als eine besonders große gewissensmäßige Belastung empfinde, mehr als das in den früheren Jahren der Fall war; denn angesichts der Situation des Haushalts des Landes muß ich mich ja auch fragen: Was kann man verantwortlich fordern, was kann man in bezug auf die Verpflichtung, in der auch wir als kommunale Spitzenverbände stehen, diesem Landtag empfehlen?

Wenn es um das Gemeindefinanzierungsgesetz geht, so ist der Zusammenhang zwischen dem Finanzausgleich und dem Landeshaushalt nicht zu übersehen. Die Haushaltssituation des Landes und die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs sind in einem sehr engen Zusammenhang zu betrachten. Die Situation des Landeshaushalts hat sich - worauf der Landkreistag im Rahmen dieser Hearings immer wieder hingewiesen hat - seit Jahren verschlechtert, und zwar insbesondere durch die rapide Verschuldung und den dadurch bewirkten immer größer werdenden Schuldendienst.

Aber auch der Finanzausgleich ist ja in demselben Zeitraum wesentlich geringer geworden, was zu einer drastischen Einschränkung des finanzpolitischen Handlungsspielraums innerhalb der Kommunen geführt hat. Ich meine aber, daß die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs für die sich verschlechternde Haushaltssituation des Landes jedenfalls keine Ursache gesetzt hat.

So wirkt sich denn der desolate Zustand der Landesfinanzen auch auf die Gestaltung des Finanzausgleichs aus. Die Minderung des Volumens des Finanzausgleichs von 1985 auf 1986 - darauf haben meine Vorredner schon hingewiesen - in einer Größenordnung von rund 955 Millionen DM, also annähernd einer Milliarde DM, ist Ausdruck der dramatischen Verschlechterung des Landeshaushalts.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
the-ro

Angesichts dieser Rahmenbedingungen ist es sicherlich für das Land nicht sehr einfach, den kommunalen Finanzausgleich bedarfsgerecht zu dotieren. Aber in der politischen Diskussion um den Landeshaushalt und den Finanzausgleich mit den Kommunen werden leider die Zuweisungen an den kommunalen Bereich immer nur einseitig, nämlich als eine Finanzierungslast des Landes, gesehen. Dies ist eine falsche, weil nämlich eine einseitige Betrachtung. Durch den hohen Stand der Kommunalisierung von Verwaltungsaufgaben in Nordrhein-Westfalen entlastet sich ja das Land bei seinen eigenen Verwaltungsaufgaben, und zwar in dem Umfang, in dem diese Aufgaben von den Kommunen wahrgenommen werden. Kommunaler Finanzausgleich erfolgt daher nicht nur in einem kommunalen Interesse, sondern immer und auch zugleich im Interesse des Landes.

Hinzu kommt, daß das Land Nordrhein-Westfalen im Bund-Länder-Finanzausgleich diejenigen kommunalen Aufgaben und die sich damit verbindende Ausgabenlast berücksichtigt erhält, und zwar in dem gleichen Umfang, wie das Land seine eigenen Landesaufgaben und -ausgaben honoriert bekommt. Ich denke an die Verteilung unter anderem auch der Umsatzsteuer im Rahmen des Artikels 106. Die Leistungen des Finanzausgleichs sind daher nicht in das freie Ermessen des Landes gestellt; die Kommunen haben vielmehr einen Anspruch darauf, daß ihre Finanzausstattung aufgaben- und ausgabengerecht erfolgt.

Nun wird die erhebliche Verschlechterung der Zuweisungen an den kommunalen Bereich unter anderem mit der nachlassenden finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes begründet. Weil das ganz sicherlich Zusammenhänge hat, kann aber aus dem kommunalen Bereich auch legitimerweise die Frage gestellt werden, ob denn das Land in den letzten Jahren alle möglichen und auch vertretbaren Anstrengungen unternommen hat, um seine finanzielle Leistungsfähigkeit auch in Ansehung seiner rechtlichen Verpflichtungen für den kommunalen Finanzausgleich zu erhalten.

Die rückläufigen Dotationen des kommunalen Finanzausgleichs haben bei uns - den Städten, den Gemeinden, den Kreisen - zu sehr drastischen Sparmaßnahmen geführt. Viele davon waren sehr unpopulär. Der Innenminister und der Finanzminister dieses Landes haben die Konsolidierungserfolge der kommunalen Gebietskörperschaften anerkannt. Das war nicht einfach.

Vergleicht man aber die Entwicklung des Haushaltsvolumens des Landes mit der der kommunalen Gebietskörperschaften zwischen 1981 und 1984, so ist festzustellen, daß die Gesamtausgaben des Landes in diesem Zeitraum - und ich beziehe mich jetzt auf eigene statistische Zahlen des Landes - um 7,6 % gestiegen sind. Demgegenüber sind die Gesamtzuweisungen des Landes an die Kommunen um 5,2 % zurückgegangen. Von einer gleichmäßigen Finanzentwicklung von Land und Gemeinden, wie es in der Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 1985 bis 1989 auf Seite 17 heißt, kann unter Berücksichtigung dieser finanzstatistischen Daten keine Rede sein.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
the-ro

Bedrückend ist aber nicht nur der Einbruch in der kommunalen Finanzausstattung für das Jahr 1986. Auch die Perspektiven für die nachfolgenden Haushaltsjahre sind alles andere als positiv. Und wir sollten uns auch bei der Beratung des Haushalts und des kommunalen Finanzausgleichs 1986 nicht nur auf dieses schon begonnene Haushaltsjahr beschränken. Nach wie vor wächst ja die Verschuldung des Landes weiter. Es wäre zu hoffen, daß die Planung des Finanzministers realisiert werden könnte, diese Neuverschuldung von jetzt 6,9 Milliarden DM im Planungszeitraum bis 1988 auf rund 3,2 Milliarden DM zu reduzieren. Ob das eine realistische Perspektive ist, bleibt abzuwarten; aber auch dann, wenn dieses Ziel erreicht würde, was ich sehr hoffe, wächst ja die jährliche Schuldenlast noch weiter und belastet den Landeshaushalt in der Position "Schuldendienst" mit einem sehr großen Volumen, und dies verhindert es, daß andere Aufgaben des Landes entsprechend dotiert werden können.

Es ist also auch für uns, die kommunalen Gebietskörperschaften, zu befürchten, daß dieser tiefe Einbruch in der Finanzausstattung 1986 noch nicht das Ende der Fahnenstange oder die tiefste Stelle der Talsohle ist, in der wir uns jetzt befinden. Die Orientierungsdaten 1986 bis 1989 für die Finanzplanung der Gemeinden, die offizielle Orientierungsdaten des Landes sind, können wohl angesichts der von mir aufgezeigten Entwicklung nicht mehr als sehr realistisch angesehen werden.

Meine Damen und Herren, vor diesem Hintergrund der schlechten finanzpolitischen Ausgangsposition und auch der wenig optimistischen Zukunftsperspektiven fordern nun die kommunalen Spitzenverbände - meine zwei Vorredner haben das verdeutlicht; es steht auch in den schriftlichen Eingaben so - mit guten Gründen dennoch, den Verbundsatz in der Höhe des vorjährigen Finanzausgleichs beizubehalten, nämlich 25,5 %.

Dies so zu sagen, ist uns allen nicht sehr leichtgefallen; aber wenn der Verbundsatz wieder auf 25,5 % angehoben würde, sind die daraus resultierenden Finanzausweisungen zur Bestreitung der Ausgaben notwendig, die für die Kommunen unabweislich sind. Und diese Ausgaben, meine Damen und Herren, entziehen sich weitgehend dem Grunde und auch der Höhe nach einer kommunalpolitischen Beeinflussung, das heißt einer Gestaltung durch die Gemeinderäte und Kreistage. Das gilt insbesondere für die Haushalte der Kreise. Die Gesamtausweisungen des Landes für das Jahr 1986 liegen rund 662 Millionen DM unter denen des Jahres 1981, also fünf Jahre zurück, obwohl unvermeidbare Kostensteigerungen und neue Aufgaben - nicht nur solche, die wir, wie der Vertreter des Städte- und Gemeindebundes meinte, aus eigenem kommunalpolitischen Willen auf die Kreisebene gezogen hätten - unsere Haushalte wesentlich höher belasten, als das vor fünf Jahren der Fall war. Und im allgemeinen Steuerverbund macht dieser Unterschiedsbetrag zwischen 1981 und 1986 rund 553 Millionen DM aus.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
the-ro

Schon dieser Vergleich zeigt, daß jedenfalls für die Gebietskörperschaften Kreise die Wiederherstellung des Verbundsatzes von 25,5 % keine unsachliche, keine überzogene, keine unverantwortliche Forderung ist. Ich bin der Überzeugung, daß das in gleicher Weise auch für die gemeindlichen Gebietskörperschaften zutrifft.

In diesem Zusammenhang muß kritisch darauf hingewiesen werden, daß der sich hinsichtlich seines Volumens in den letzten Jahren von Jahr zu Jahr ändernde Finanzausgleich für die vom Gesetz geforderte mittelfristige Finanzplanung der Kommunen überhaupt keine verlässliche Kontinuität mehr hat. Die Haushaltssituation des Landes überschattet als größter Unsicherheitsfaktor alle kommunalen Finanzierungsperspektiven.

Wir verkennen nicht, meine Damen und Herren, daß es dem Innenminister in den harten Auseinandersetzungen mit dem Finanzministerium um den Finanzausgleich gelungen ist, wenigstens als Teilerfolg die Schlüsselzuweisungen an die kommunalen Gebietskörperschaften in der Höhe des Vorjahres sicherzustellen. Hierfür möchte ich an dieser Stelle dem Innenminister, seinem Staatssekretär Munzert und den Mitarbeitern sehr herzlich danken. Wir wissen auch, daß es das Bestreben des Innenministers gewesen ist, einen vom Volumen her besseren Finanzausgleich für 1986 zu erreichen; aber ein Finanzminister hat in der Situation einer besonders angestregten Haushaltslage des Landes auch im Landeskabinett eine sehr starke Stellung.

Da aber die zwangsläufigen Erhöhungen im Bereich der Personalkosten und der Sozialhilfekosten im Jahre 1986 eine stärkere Steigerungsrate aufweisen werden, reicht selbstverständlich der Betrag der stagnierenden Schlüsselzuweisungen des Vorjahres nicht aus, um die unabweislichen Finanzierungsbedürfnisse der Kommunen in 1986 auszugleichen. Das gilt für die Kreishaushalte aufgrund der besonderen Struktur unserer Ausgaben in besonderer Weise. In unseren Haushalten ist nämlich der Anteil der Sozialhilfekosten mit ca. 33 % besonders hoch. Hier müssen wir mit einer Steigerungsrate rechnen, die inzwischen etwa das Doppelte der angenommenen Kostensteigerung der Finanzplanung des Landes ausmacht, nämlich 15 bis 18 % - 18 % ist auch der Prozentsatz, den der Innenminister bei seiner Einbringungsrede erwähnt hat - statt in der Finanzplanung noch vorgesehenen 7,5 %. Ich verweise wegen dieser Kostenentwicklung auf unsere schriftliche Stellungnahme; auf Seite 6 finden sie dies.

Die Kosten der Sozialhilfe im Jahre 1986, die wir mit mindestens rund 1,55 Milliarden DM schätzen, liegen um rund 650 Millionen DM höher als der Anteil der Kreisschlüsselzuweisungen; aber wahrscheinlich ist dieser Differenzbetrag noch wesentlich größer, weil unsere Schätzungen noch von einer Steigerungsrate von nur 7,5 % ausgehen.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
the-ro

Die Verbesserungen aus den fiktiven Hebesätzen werden für die Kreise nur 130 Millionen DM mehr erbringen. Die Sozialausgaben werden aber bei einer Steigerungsrate von nur 7,5 % mindestens um 110 Millionen DM, bei einer Steigerungsrate von etwa 15 % - das ist die Mindeststeigerungsrate - aber ca. 150 Millionen DM betragen. Das heißt: Allein die Verschlechterung im Sozialhaushalt der Kreise übersteigt die sogenannten Verbesserungen auf der Grundlage der fiktiven Hebesätze. Und von einem Mitnahmeeffekt kann ja wohl unter Berücksichtigung dieser sicher nicht zu bestreitenden Zahlen keine Rede sein.

Die Kreisumlage wird daher auch unter Berücksichtigung der verbesserten Umlagegrundlage durch die sogenannten fiktiven Gewerbesteuersätze zum Bedauern der Kreise landesdurchschnittlich weiter steigen. Das schließt nicht aus, daß es Kreise gibt, die keine Erhöhung vornehmen müssen, daß es Kreise gibt, die nur eine allmähliche Erhöhung vornehmen müssen, und daß es Kreise in unserem Lande gibt, die aufgrund von in den letzten Jahren nicht erhöhten Kreisumlagesätzen nunmehr einen nicht mehr weiter zu verschiebenden Nachholbedarf haben; auch solche gibt es im Lande in einer Größenordnung von rund 20 Millionen DM, die einen Fehlbetrag seit drei, vier Jahren vor sich herschieben, weil man innerhalb des Kreises zu dem Ergebnis gekommen ist: Das wird alles einmal zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt. Aber die Zukunftsperspektiven haben sich nicht so positiv eingestellt. Als man das vereinbarte, sah das vielleicht besser aus.

Dies alles ist nachzuholen. Ich darf Ihnen hier versichern, daß der Landkreistag als Verband der Kreise Wert darauf legt, daß die Kreise bei der Gestaltung der Kreisumlage alles das berücksichtigen und daß die Kreise unseres Landes von uns nicht in Schutz genommen werden für die Erhöhung von Kreisumlagen, wenn sich diese nicht als zwingend notwendig erweisen. Und über allem - meine Damen und Herren, das wissen Sie - liegt die Kommunalaufsicht der Regierungspräsidenten. Ich habe nicht den Eindruck, daß diese Kommunalaufsicht nicht in gebotener Weise streng wäre.

In diesem Zusammenhang gestatte ich mir aber den Hinweis darauf - das haben wir in allen Jahren vorgetragen -, daß die Kreisumlage in den Kreishaushalten in Nordrhein-Westfalen im Bundesvergleich eine einsame Spitze einnimmt. Das ist ein Zeichen dafür, daß die Finanzierungsstruktur der Kreise in Ansehung ihrer gesetzlichen Aufgaben im Rahmen einer Neuordnung des kommunalen Finanzsystems zwingend zu verbessern ist.

Nach diesen allgemeinen Vorbemerkungen nun ganz kurz zu einzelnen Fragen des Gesetzentwurfs! - § 9: Ermittlung der Steuerkraftmeßzahl. Dies ist zwar in erster Linie ein gemeindliches Thema; aber ich glaube den Landtag doch dahin informieren zu sollen, daß sich hier möglicherweise eine Problematik verbirgt, die mit der Gewerbesteuer als solcher zu tun hat. Ich will Ihnen das verdeutlichen.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
the-ro

Zunächst einmal ist es ganz ungewöhnlich, daß ein fiktiver Hebesatz in dem einen Fall, nämlich für die kreisangehörigen Städte - im Prinzip also die Städte mit über 150 000 Einwohnern -, wesentlich geringer ist als der landesdurchschnittliche Hebesatz; 406 ist der tatsächliche Hebesatz im Landesdurchschnitt, 380 der fiktive Hebesatz. Bei der Kategorie der kleineren Gemeinden, also unter 150 000 Einwohnern, ist es genau umgekehrt: 332 Punkte landesdurchschnittlicher Hebesatz, 350 aber der fiktive.

Was hat das für Auswirkungen? Das zwingt doch, meine Damen und Herren, in Ansehung der Umlageverpflichtungen zu den Landschaftsverbänden und zu den Kreisen dazu, daß diese Gemeinden, die weniger erheben, als ihnen der fiktive Hebesatz zurechnet, im Interesse der Neutralisierung der Differenz gezwungen werden können oder eingeladen sind, ihre Hebesätze entsprechend in Richtung auf den fiktiven Hebesatz anzuheben.

Dies wäre von mir hier nicht vorzutragen, wenn ich nicht im Interesse der Gewerbesteuer und ihrer Bestandsgarantie in diesem Zusammenhang darauf hinweisen müßte, daß wir ja bei der Gewerbesteuer eine Entwicklung haben, daß bei der Gewerbesteuerpflicht immer weniger Steuerpflichtige immer mehr angespannt werden und sich damit eine verfassungsrechtliche Frage stellt: Ist eine solche Steuer noch verfassungskonform? Ich möchte das nicht als eine theoretische Frage verstanden wissen. In der steuerrechtlichen Fachwelt wird diese Frage bei sich so zuspitzender einseitiger Belastung weniger Gewerbesteuerzahler diskutiert, und es wird ausgeführt, daß hier eine Chance bestünde, möglicherweise einen Prozeß vor dem Verfassungsgericht wegen der Gleichheit der Besteuerung mit großen Erfolgchancen zu beginnen.

Wer also die Gewerbesteueranspannung nach oben hin forciert, begünstigt all die Kräfte im Lande, die gegen die Gewerbesteuer sind. Der Landkreistag ist - und ich persönlich bin es auch - der Meinung, daß die Gewerbesteuer für die Kommunen essentiell ist oder daß, wenn sie im Rahmen einer Steuerreform durch eine andere Steuer zu ersetzen ist, dies nur eine Steuer sein kann, die ähnliche Elemente und einen ähnlichen Gestaltungsbereich für die Kommunen hat. Ich möchte nur darauf hinweisen. Wer sie also verteidigt - und wir müssen sie verteidigen, weil eine Alternative nicht in Sicht ist -, der muß sie pfleglich behandeln. Das gilt auch für den Landesgesetzgeber. Insofern ist hier der Zusammenhang mit den fiktiven Hebesätzen zu sehen.

§ 10 - ein gemeindliches Problem. Aber wenn es denn richtig ist, was man hier und dort hört - daß auch diese Regelung nicht ohne verfassungsrechtliche Bedenken ist -, dann hätte ich die herzliche Bitte an diesen Ausschuß, daß die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit dieser Regelung sehr gründlich geprüft wird. Es wäre tragisch, wenn wir nach einem Urteil des Landesverfassungsgerichtshofs zur Aufstockung II dann im Laufe des Jahres 1986 ein erneutes Urteil aus ähnlichem Anlaß mit ähnlichen unliebsamen Auswirkungen hätten.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung15.01.1986
the-ro

Investitionspauschale: Dies war immer Gegenstand der Kritik des Landkreistages, solange es sie so gibt, und zwar nicht weil die Kreise oder die Landschaftsverbände nicht daran partizipieren - das wäre ein sehr kleinlicher Gesichtspunkt -, sondern weil diese Investitionspauschale sinnvoller und systemgerechter der Schlüsselmasse zuzuschlagen wäre, damit eine Verteilung nach Bedarfsgesichtspunkten ermöglicht wird; denn an der Investitionspauschale partizipieren auch diejenigen Gemeinden, deren Steuerkraft so groß ist, daß sie keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Sie ist also von ihrer Gestaltung her im Bereich der Zweckzuweisungen im Grunde genommen verteilungsungerecht. Es werden alle Gemeinden, die nicht schlüsselzuweisungsberechtigt sind, in dem Maße gegenüber den Schlüsselempfängergemeinden begünstigt, wie sie von den Investitionspauschalmitteln Zuweisungen erhalten.

Dieser Ansatz hat dann ja auch wohl, was in früheren Jahren schon einmal bestritten war, mehr die Funktion des Artikels 83 der Landesverfassung: Die Verschuldensgrenze zwingt den Landtag, bei der Gestaltung des Finanzausgleichs einen großen Teil - so groß wie möglich - als Zweckzuweisungen für investive Zwecke auszuweisen, um die Neuverschuldungsmöglichkeiten des Landes zu erhalten. Er ist aber auf keinen Fall als eine positive Errungenschaft des kommunalen Finanzausgleichs anzusehen. Die Investitionspauschale ist nach unserem Dafürhalten allenfalls das kleinere Übel gegenüber einer weiteren Aufstockung der Einzelzweckzuweisungen. Das ist richtig. Aber die bessere Zuweisungsart, meine Damen und Herren, wären Schlüsselzuweisungen.

Was nun den Verteilungsschlüssel und den Arbeitslosenansatz anbetrifft, so bitte ich zu überlegen, ob dieser Arbeitslosenansatz so, wie er sich jetzt findet, das erreicht, was Sie erreichen wollen; denn in diesem Schlüssel findet die familiäre Situation des Arbeitslosen - und die ist ja doch wohl maßgebend für die Bestimmung der Größenordnung der Belastungen in der Sozialhilfe der Gemeinden - überhaupt keine Berücksichtigung. Jeder Arbeitslose wird für sich gezählt, ob er im Rahmen der Sozialhilfe einer Gemeinde dann eine gemeindliche Finanzierungslast als Einzelperson oder mit drei oder vier Familienmitgliedern ist. Dies findet in diesem Schlüssel so keine Anwendung. Nun weiß ich, daß, wenn man eine solche Verbesserung der Verteilung bei einer Investitionszuweisung machen und das im Hinblick auf Artikel 83 als Zweckzuweisung juristisch sauber aufrechterhalten will, jede Verbindung mit einem Schlüssel zur Verteilung den Charakter als Zweckzuweisung gefährdet. Je mehr Schlüssel und je zutreffender in der Verteilungsgerechtigkeit dieser Schlüssel ausgebaut wird, desto eher verändert sich ja der Charakter von der Zweckzuweisung zu einer anderen Art von Schlüsselzuweisungen.

Ich sage das, und deswegen verstehen Sie bitte in diesem Zusammenhang, wenn ich deutlich mache, daß wir gegen diese Investitionspauschale eine sehr grundsätzlich ablehnende Haltung einnehmen,

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung15.01.1986
the-ro

weil diese Investitionspauschale in der Tat nur eine Behelfsmaßnahme sein kann und sich als solche möglicherweise angesichts der Haushaltszwänge des Landes noch einmal rechtfertigt; aber sie ist kein Institut des Finanzausgleichs für die Zukunft.

Bei der Kraftfahrzeugsteuer würden wir hier wieder die Forderung einbringen, den Verbundsatz von 25 auf 30 % hinaufzusetzen. Es besteht ein Bedarf. Insbesondere Herr Heinrichs hat zu Recht darauf hingewiesen, daß ja neue Bedarfe aufgetreten sind, die in den kommunalen Gebietskörperschaften abgedeckt werden.

Ich würde auch vorschlagen, die Zweckbindung von 2 % für den Radwegebau aus folgenden Gründen aufzuheben: Die Bedürfnisse und die Möglichkeiten des Radwegebaus sind in Nordrhein-Westfalen regional außerordentlich unterschiedlich. Der Wille der Kommunen - und den kann man meines Erachtens doch allgemein feststellen -, Radwege in dem erforderlichen Maße zu schaffen, bedarf keiner Verstärkung oder keines Anreizes durch eine Zweckbindung von Straßenbaumitteln.

Meine Damen und Herren, Herr Schäfer hat eben auf den Katalog in der Anlage zum Landeshaushalt hingewiesen, in der alle Leistungen an die Kommunen außerhalb des Steuerverbundes aufgelistet sind. Wer sich diesen langen Katalog ansieht, wird nach einer sehr schnellen Betrachtung zu dem Ergebnis kommen: In den rund 2,4 Milliarden DM, die hier insgesamt aufgelistet sind, sind mindestens 500 Millionen DM enthalten, die aber ausschließlich aufgrund von Verpflichtungen des Landes im Interesse des Landes - nicht im Interesse der Kommunen - gewährt werden, also rund 20 %. Ich wollte das nur zur Abrundung sagen, weil man sonst angesichts der Haushaltssituation über das Gesamtvolumen des Finanzausgleichs dennoch erstaunt sein könnte.

Aber lassen Sie mich zum Schluß noch sagen, daß der kommunale Finanzausgleich für die Kommunen unseres Landes, von ganz wenigen abundanten Gemeinden abgesehen, eine lebensnotwendige Bedeutung hat. Die den Kommunen durch Bundes- und Landesgesetze übertragenen Aufgaben müssen seriös finanzierbar sein. Verkürzungen der Finanzausgleichsleistungen können daher nur hingenommen werden, wenn zugleich auch der gesetzliche Aufgabenbestand entsprechend geändert wird. Eine andere Konsequenz gibt es nicht, wenn man Haushalte konsolidieren will. Den Zusammenhang von Aufgabenverantwortung und Finanzausstattung hat der Landesgesetzgeber bei der Gestaltung des Finanzausgleichs zu berücksichtigen.

Dieser Kommunalpolitische Ausschuß des Landtages kann sich nicht darauf beschränken, über die Verteilung der mit dem Gesetzentwurf vorgegebenen Finanzausgleichsmasse zu beraten. Er muß bei seinen Beratungen als Teil des Gesamtparlaments zugleich auch darüber befinden, ob eine aufgabengerechte und eine gleichmäßige Verteilung der insgesamt vorhandenen Finanzmittel auf das Land und die kommunalen Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen unab-

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung15.01.1986
the-ro

weisbaren Finanzbedarfe erfolgt. Das ist sicherlich keine sehr leichte Aufgabe; aber sie muß geleistet werden, wenn Land und Kommunen finanzpolitische Zukunft gewinnen wollen. Lassen Sie mich hinzufügen: Auch wir Kommunen haben hierbei eine sehr große Mitverantwortung, der wir uns nicht entziehen werden.

Erster Landesrat Meyer-Schwickerath (Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe): Herr Vorsitzender, meine Herren! Zunächst darf ich mich bei dem Ausschuß ganz herzlich bedanken, daß er, ohne daß das in der Geschäftsordnung des Landtages so verbrieft ist, den beiden Landschaftsverbänden die Möglichkeit der Vorstellung gibt.

Die beiden Landschaftsverbände, für die ich sprechen darf, unterscheiden sich ja nur in Nuancen hinsichtlich der Probleme, die dort anstehen, auch nur in Nuancen hinsichtlich der Sorgen, die sie auf ihren Schultern tragen. Herr Heinrichs lacht mich schon an. Sie unterscheiden sich in einem wesentlichen Punkt, nämlich hinsichtlich der Finanzpolitik, Herr Heinrichs. Die Finanzpolitik des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe war immer bestrebt, über einen längeren Zeitraum kontinuierlich die Landschaftsumlage konstant zu halten. Beide Landschaftsverbände haben ohnehin ihre Haushalte in Klarsichtpackung und müssen sie ihren Abgeordneten auf den Tisch legen. Wir hatten das Glück, in der Landschaftsumlage immer etwas niedriger zu liegen als die Rheinländer, aber haben dann unseren Kommunen zugemutet, uns auch einmal etwas kontinuierlich bezahlen zu müssen im Hinblick auch auf die Vorzüge, die für jeden kommunalen Kämmerer darin bestehen, zu wissen, woran er ist; aber ich komme nachher auf das Thema, was 1986 aktuell wird, Herr Heinrichs, noch zurück.

Die gemeinsamen Sorgen, die die beiden Landschaftsverbände verbinden, sind in der schriftlichen Stellungnahme gebührend in den Vordergrund gestellt worden: Es ist einfach die Kopflastigkeit durch die sozialen Ausgaben. Sie betragen etwa 75 % des gesamten Verwaltungshaushalts beider Landschaftsverbände. Das unterscheidet sich nicht wesentlich.

Es ist ganz klar, daß man an solchen Größenordnungen, die über die 2 Milliarden DM hinausgehen, kaum etwas ändern kann, es sei denn, man bekommt irgendwo einen Deus ex machina, der uns sagt, wie man Sozialkosten reduzieren kann. Das ist aber bisher nicht der Fall.

Nur 1 % Erhöhung oder Verringerung der Pflegesatzkosten - nur der Pflegesatzkosten! - macht in Münster bei 1,4 Milliarden DM Gesamtkosten 14 Millionen DM aus. Hier darf ich schon eine Relation erwähnen, die mir Herr Esser eben gerade sagte und die von Herrn Heinrichs eigentlich provoziert worden ist: Allein die Landschaftsumlage bei beiden Landschaftsverbänden reicht nicht aus, um nur die Unterbringungskosten zu finanzieren. Wir haben eine Landschaftsumlage in Westfalen von 1,35 Milliarden DM und geben nur für die Unterbringungskosten 1,38 Milliarden DM aus. Sie sehen, wie die Blöcke gewichtig wie monolithische Blöcke einfach im Gelände stehen, um die man gar nicht herumfahren kann.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
the-ro

Ich bin damit bereits beim Problem der strukturellen Veränderungen im Finanzausgleich. Wären uns diese strukturellen Veränderungen nicht - zufällig oder nicht zufällig - in die Küche gekommen, müßten beide Landschaftsverbände ihre Umlage erhöhen. Ich kann Ihnen das schnell an einem Tableau ausrechnen, das den Landschaftsverband Westfalen im einzelnen betrifft.

Wir haben einen sogenannten Mitnahmeeffekt dadurch, daß die Realsteuersätze erhöht worden sind und das Reparaturgesetz der Aufstockung II auf uns zukam. Wir haben einen Mitnahmeeffekt von 66,6 Millionen DM. Wenn der nicht da wäre, bekämen wir nur 17,3 Millionen DM aus der Landschaftsumlage aufgrund der gestiegenen allgemeinen Steuerkraft.

Dieses Verhältnis von 66 Millionen DM auf der einen Seite und 17 Millionen DM auf der anderen Seite erhält schon die Problematik. Wenn Sie dann noch wissen, meine Damen und Herren, daß wir aus den Schlüsselzuweisungen nur etwa 9 Millionen DM bekommen, dann müssen Sie das jetzt in eine Relation zu dem Mehrbedarf setzen, den wir haben. Der ist in beiden Landschaftsverbänden natürlich unterschiedlich; aber in der Größenordnung ist das dasselbe.

Nehmen wir das Beispiel meines Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe: Wir haben einen Mehrbedarf von etwa 95 Millionen DM. Allein von diesem Mehrbedarf fallen 86 Millionen DM nur auf den Sozialetat, also 90 %. Da können wir uns drehen und wenden, wie wir wollen: Wir kommen über diese Kopflastigkeit des Haushalts einfach nicht weg.

Deshalb waren wir auch darauf angewiesen, daß uns dieser Mitnahmeeffekt, diese Strukturänderung des Finanzausgleichs sozusagen von hinten in die Küche kam. Wir waren der Landesregierung dankbar dafür - weniger dankbar für die anschließende Last, die dann noch kam.

Aber, Herr Heinrichs, was wäre uns anderes übriggeblieben? Ich darf das noch einmal sagen: Wir hätten die Landschaftsumlage erhöhen müssen.

Sie, Herr Heinrichs, haben mit einem Nebensatz vor einer Tendenz gewarnt, die darin bestehen könnte, daß ein Umlagenverband die Erhöhung dazu ausnutzt, sich Aufgaben anzueignen. Ich weiß nicht, an wen Sie dabei gedacht haben; aber für die beiden Landschaftsverbände kann ich Ihnen sagen, daß sich schon aus § 5 der Landschaftsverbandsordnung klar eine durch Landesgesetz festgezurte Aufgabenstellung, ein Aufgabenspektrum ergibt. Über dieses Thema ist im letzten Stadium der Funktionalreform heftig gerungen worden. Wenn es nach uns gegangen wäre, hätten wir sogar so etwas wie eine Kompetenz-Kompetenz erbeten, also mit Zustimmung aller Körperschaften wohl auch die Möglichkeit einer Aufgabenanreicherung erhofft. Das ist aber nicht der Fall. Wir haben also einen festumschriebenen Aufgabenblock; der läßt sich nicht ändern.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
he-mm

Noch eine Bemerkung zu diesem Thema! Diese Unterbringungskosten von 1,3 und mehr Milliarden DM kommen uns ja praktisch mehr oder weniger als Rechnungen der örtlichen Sozialhilfeträger in die Küche. Die sachlichen Entscheidungen, die hinter den Unterbringungskosten stehen, werden nämlich nicht von den Landschaftsverbänden getroffen, die sachlichen Entscheidungen werden von den örtlichen Trägern getroffen.

Hier tut sich ein zweites Thema auf, das ist der § 100 BSHG. Das kennen Sie, Herr Heinrichs. Sie wissen auch, daß das Sachverständigengutachten für die letzte Stufe der Funktionalreform sogar gefordert hat, daß der § 100 BSHG novelliert und die finanzielle Zuständigkeit dorthin verlagert wird, wo auch die sachliche Zuständigkeit liegt. Zu dieser Novellierung hat das Land nach Änderung der Rahmenkompetenz des Bundes jetzt die Möglichkeit. Die Verlagerung der Zuständigkeit in eine Hand hat auch der Landschaftsverband Westfalen-Lippe in einer Eingabe an das Land gefordert.

Interessant in dem Zusammenhang ist zu wissen, meine Damen und Herren, daß gerade, was das Problem der Pflegebedürftigen in den Altersheimen angeht, diese Zahlen sich enorm nach oben entwickelt haben. Das trifft für beide Landschaftsverbände zu. Von 1981 bis 1984, also innerhalb von drei Jahren, hat sich die Zahl der Pflegebedürftigen um 32 % erhöht. Um 32 %!

Jetzt kommt eine noch interessantere Zahl: Innerhalb dieses Blocks der untergebrachten Pflegebedürftigen ist eine Verschiebung eingetreten von der erhöhten Pflegebedürftigkeit auf die schwere Pflegebedürftigkeit, damit natürlich auch eine Erhöhung der relativen Kosten der Unterbringung, und zwar um 44 %. Also, 32 % die gesamte Erhöhung der Zahl der Pflegebedürftigen und 44 % Erhöhung des Anteils der schwer Pflegebedürftigen innerhalb dieser Gruppen der Pflegebedürftigkeit.

Ich werde immer gefragt: Geht das mit rechten Dingen zu? Ich kann darauf keine Antwort geben, ich kann nur ganz allgemein sagen, daß mit der Veränderung der Altersstruktur sich natürlich auch die Zahl der schwerst Pflegebedürftigen erhöht, obwohl das kein Beweis dafür ist, daß die Zahlen genau diesem Alterstrend folgen. Vielleicht ist das auch ein Anlaß gewesen für die Gutachter, bei der Funktionalreform diese Verlagerung des § 100 BSHG zu fordern.

Meine Damen und Herren! Die beiden Landschaftsverbände haben, was die allgemeinen Anmerkungen zum Finanzausgleich angeht, eigentlich nur mit Dankadresse an Städtetag und Landkreistag sich deren Argumente zu eigen gemacht. Ich brauche darauf hier nicht einzugehen.

Was die strukturellen Änderungen im Finanzausgleich angeht, so darf ich noch einmal sagen, daß auch wir diese Vorstellungen

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
he-mm

unterstützen, die das Innenministerium bereits aufgegriffen hat, grundsätzlich neue Überlegungen zum Finanzausgleich, zur Finanzausgleichsstruktur anzustellen.

Für mich ist viel wichtiger, was im Jahre 1987 passiert, Herr Staatssekretär, als das, was jetzt im Frühjahr 1986 passieren wird. Denn in alle dem, was wir heute tun - auch bezüglich der Frage, wie hoch die Landschaftsumlage ist -, müssen wir immer schauen, wie die Situation 1987 sein wird. Daß es dabei selbstverständlich auch um einen vielleicht gerechteren Verteilungsmaßstab innerhalb der Gemeinden geht, ist ganz klar. Aber auch die Gemeindeverbände und die Landschaftsverbände dürfen dabei an Ihre Einsicht appellieren, insbesondere die Relation zwischen Landschaftsumlage und Schlüsselzuweisungen nicht aus dem Auge zu verlieren. Diese Relation betrug früher einmal 50 : 50; sie beträgt jetzt 76 : 24.

Man kann sich natürlich auf den Standpunkt stellen, daß die Umlageverbände sich ausschließlich aus der Umlage refinanzieren sollen. Aber ich glaube, das ist mehr eine theoretische Überlegung. Sie hält wohl den politischen Betrachtungen nicht stand.

Ich darf auf zwei besondere Probleme noch eingehen. Das ist einmal der Straßenbau. Sie wissen, daß die Mittelkürzungen im Straßenbau - beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe trifft das wegen des großen Straßennetzes ganz besonders gravierend zu - gegenüber den Erwartungen etwa die Größenordnung eines Leistungsvolumens eines ganzen Straßenneubauamtes ausmachen, also etwa 50 Millionen DM. Es ist ganz klar, daß das schwerwiegende Konsequenzen für uns hat, ganz abgesehen davon, daß uns nicht einsichtig gemacht worden ist, ob nicht diese Kürzung weit über das notwendige Maß hinausgeht.

Ein Bedarf im Straßenbau mag nicht, wie noch vor fünf Jahren, besonders progressive Zuwachsraten fordern, wohl aber sehen wir nach wie vor nicht erledigte Straßenbauprobleme, insbesondere im Sauerland, aber auch im nördlichen Westfalen. So hätten wir Verständnis dafür, wenn man die Straßenbaumittel insgesamt nicht mehr mit Zuwachsraten versieht, aber eine härtere Mittelkürzung halten wir nicht für angebracht.

Ganz abgesehen davon, kommen jetzt zwei weitere Probleme auf uns zu: Das ist einmal das Problem, wie wir angesichts der rückläufigen Entwicklung der Straßenbaumittel unseren Planungsapparat dem anpassen. Das können wir nicht von heute auf morgen, aber wir sind natürlich gezwungen, Personal abzubauen. Dahinter steht auch das Problem der Auslastung der Straßenbauindustrie; das möchte ich nur am Rande erwähnen.

Aber ein weiteres Problem ist ebenso gravierend, und da bitten wir ganz herzlich um Ihre Mithilfe: Dadurch, daß die Straßenbaumittel gekürzt werden, werden unter anderem auch die damit zu-

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
he-mm

sammenhängenden sogenannten UA-III-Mittel getroffen, also die Mittel für Planung und Bauleitung. Die hängen in einem bestimmten Prozentsatz einfach an den Straßenbaumitteln. Die neuerlich angekündigte Kürzung führt dazu, daß in Münster ein UA-III-Defizit - so nennen wir das - von jetzt 58 Millionen DM zu erwarten ist. Das ist die Differenz zwischen dem, was wir an Planungsmitteln bekommen, und dem, was wir im Planungsbereich ausgeben.

Man hat uns oft entgegengehalten, das wäre doch eine kommunale Interessenquote, die könnte uns doch wohl zugemutet werden. Dabei wird immer übersehen, meine Damen und Herren, daß bereits neben diesen UA-III-Kosten beide Landschaftsverbände ja etwa 80 Millionen DM an reinen Verwaltungskosten für den Straßenbau aufzubringen haben, daß also die Summe der kommunalen Mitfinanzierung des Straßenbaus - auch zu Lasten natürlich unserer Mitgliedskörperschaften - bei uns jetzt $80 + 58 = 138$ Millionen DM beträgt.

Das ist ein Thema, das man nicht aus dem Auge verlieren sollte. Deshalb unsere ganz herzliche Bitte, uns bei den Dotationen für den Straßenbau zu helfen!

Ich denke, ich sollte hier Schluß machen, auf die Probleme der beiden Landschaftsverbände hinzuweisen.

Ich darf noch einmal auf die Frage der Höhe unserer Umlage eingehen, Herr Heinrichs. Mit der Forderung nach einer Senkung der Umlage wird allenfalls, wenn das Erfolg hat, ein Pyrrhussieg errungen. Jeder von uns weiß, daß ein Umlageverband keine anderen Refinanzierungsmöglichkeiten besitzt. Was wir heute an Defizit dadurch auf uns nehmen, daß wir die Umlage senken, müssen wir unseren Mitgliedskörperschaften im nächsten, spätestens im übernächsten Jahr wieder mit Zins und Zinseszins in die Rechnung einstellen.

Ich gebe zu, daß die Tendenz in Münster auch auf eine Senkung der Umlage abstellt, obwohl ich persönlich mich immer dagegen sträuben mußte und auch noch sträuben werde. Aber ich bin Realpolitiker genug, um diesen Dingen gelassen entgegzusehen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Meyer-Schwickerath. Wir treten nun in eine Beratungsrunde ein. Ich möchte noch darauf hinweisen, daß es nicht Sinn und Zweck dieser Runde ist, daß die Ausschußmitglieder politische Statements abgeben, sondern Sinn und Zweck ist, das, was wir von den kommunalen Spitzenverbänden gehört haben, zu hinterfragen und Hintergründe deutlich zu machen, um das im Ausschuß eventuell auch umzusetzen.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
he-nm

Abg. Stump (CDU): Im Mittelpunkt stellt sich für mich folgende Frage - hier möchte ich gezielt Herrn Schäfer für den Städtetag ansprechen -: Sie haben vor geraumer Zeit zu dem § 10 und der möglichen nicht mehr verfassungskonformen Gestaltung Ausführungen gemacht. Sie haben in der Stellungnahme des Städtetages dazu nichts gesagt, und Sie haben gesagt - und nur dadurch wurde ich ein wenig gereizt nachzufragen -, Sie wären versucht, etwas zu sagen, aber Sie möchten es für heute einmal dabei belassen.

Grundsätzliche Frage: Sehen Sie die Verfassungsmäßigkeit des § 10 als nicht mehr gegeben an? - Es wäre vielleicht ganz gut, wenn die Vertreter der anderen Spitzenverbände, sollten sie sich angesprochen fühlen, auch zu dieser Frage etwas sagen.

Das zweite ist: Wir stellen ja fest, daß auch in den einzelnen Stellungnahmen immer wiederum der Hinweis auf den Arbeitsmarkt gegeben wird, auf die Belastungen, die für den Arbeitsmarkt entstehen könnten, insbesondere was die Nivellierung des Ausgleichs- systems und die Anhebung der fiktiven Hebesätze anbetrifft.

Es kommt vor allem beim Städte- und Gemeindebund zum Ausdruck, daß der Anreiz für die Ansiedlung gewerblicher Betriebe bei den Städten nachlassen könnte, weil, wenn die Steuerkraft sich unabhängig von den Realsteuerhebesätzen verbessert, die Ausgleichswirkung über die Schlüsselzuweisungen erfolgt. Das heißt, was man einerseits zusätzlich verdient, geht andererseits bei den Schlüsselzuweisungen unter, das bedeutet, die Schlüsselzuweisungen werden geringer.

Wenn man das vor dem Hintergrund sieht, daß auch Investitionen der Städte und Gemeinden erfolgen müssen - mit Folgelasten im Zins- und Tilgungsdienst -, wird in der Tat unter dem Strich eine Rechnung möglicherweise entstehen können, die eben weniger Attraktivität neuer gewerblicher Ansiedlung zum Ausdruck bringt.

Ist das so Ihre Einschätzung? Habe ich das so richtig verstanden? - Ich möchte es zunächst bei diesen beiden Fragen in der ersten Runde bewenden lassen.

Beigeordneter Schäfer: Herr Abgeordneter Stump, die Paragraphen um den § 10 des Gesetzes müssen wir, glaube ich, im Zusammenhang betrachten. Wir haben uns im Städtetag insbesondere um die Neuordnung der Verteilungsmodalitäten für die Schlüsselzuweisungen viele Gedanken gemacht und sind - wie viele andere auch - natürlich zu dem Ergebnis gekommen, daß die Effekte, die mit den vorherigen Gesetzesvorschriften, die der Verfassungsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt hat, nämlich vor allem finanzschwachen Gemeinden verstärkt zu helfen, erreicht wurden, daß diese Effekte nun mit den Verteilungsregelungen für die Schlüsselzuweisungen nicht mehr erreicht werden können.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
he-mm

Ich will gar nicht verschweigen, daß natürlich auch in unserer Mitgliedschaft die Standpunkte zu den jetzt anzustrebenden Regelungen sehr unterschiedlich sind - je nach der eigenen Finanzausstattung, je nach der eigenen Verwaltungs- und politischen Struktur. Wir haben deshalb in unserer letzten Eingabe zum Gesetzentwurf zu diesem Problemkreis, insbesondere § 10, keine besonderen Anmerkungen mehr gemacht. Gleichgültig, wie man die Dinge gestaltet, man wird einem Teil wehtun, anderen Kommunen Gutes tun.

Ich will meine Antwort auf Ihre Frage aber nicht so im allgemeinen belassen, sondern folgendes sagen: Der Ausgleichsmaßstab muß im Zusammenhang gesehen werden mit den Bedarfskriterien, die angelegt werden, also mit den Regeln, die für die Bemessung der Ausgangsmeßzahl - oder, wie es früher hieß, der Bedarfsmeßzahl - gegeben werden.

Ebenso wichtig ist der Einfluß, der von den Regeln ausgeht, die für die Bemessung der Steuerkraft angelegt werden. Es spielt alles zusammen.

Ich kann mich noch gut erinnern - es ist, glaube ich, bald 25 Jahre her; da war ich zwar noch nicht beim Städtetag, aber bei einem anderen Spitzenverband -, als es als großer Erfolg von der kommunalen Seite gepriesen worden ist, daß man eine Sockelgarantie bei den Schlüsselzuweisungen hatte. Die Sockelgarantie soll jetzt fallen aus Gründen, die in den Motiven für diesen Gesetzentwurf genannt sind. Ich persönlich bedaure es, daß dieses Instrument der Sockelgarantie nun gestrichen werden soll. Aber die Finanzen, die für den Finanzausgleich zur Verfügung stehen, und gewisse Gerechtigkeit Gesichtspunkte bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen führen wahrscheinlich zu diesem Ergebnis.

Sie wissen sicherlich, daß im Referentenentwurf für das Gemeindefinanzierungsgesetz eine etwas andere Verteilungsregelung im § 10 vorgesehen war, nämlich es sollten 90 % der Differenz zwischen der Ausgleichsmeßzahl und der Steuerkraftmeßzahl ausgeglichen werden. Ich habe es zuerst auch nicht geglaubt, aber es ist völlig gleichgültig, welchen Vmhundertsatz des Ausgleichs man hineinschreibt, ob es 10 %, 50 % oder 90 % oder 100 % sind, es kommt für die einzelnen Gemeinden bei gegebenen anderen Kriterien, die einzurechnen sind, immer dieselbe Schlüsselzuweisung heraus. Das hängt eben mit dem System der kommunizierenden Röhren, mit dem Grundbetrag zusammen.

Wir haben uns in unseren Arbeitskreisen, die wir hatten, die Frage gestellt, ob die Neuordnung, die da vorgeschlagen wird, einen Übernivellierungseffekt liefert. Ich habe keinen Kollegen in Erinnerung, der das betont hätte.

Um Ihre Frage nach dem Gesichtspunkt der Verfassungsmäßigkeit oder der Verfassungswidrigkeit des jetzt vorgeschlagenen § 10

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
he-mm

zu beantworten: Was ein Verfassungsgericht eines Tages, sollte es denn angerufen werden - ich hoffe nicht -, dazu sagen wird, das steht, so wie ich die deutsche Justiz inzwischen allüberall kenne, ein bißchen in den Sternen. Wir haben keine besonderen Anhaltspunkte dafür, daß hier Verfassungswidrigkeit prognostiziert werden müßte.

Herr Kollege Leidinger hat eben in einem etwas anderen Zusammenhang ebenfalls von der Verfassungsgerichtsbarkeit gesprochen. Darf ich das zum Anlaß nehmen, in diesem Zusammenhang - in Übereinstimmung mit der Meinung vieler Kollegen; das ist aber auch meine ganz persönliche Einstellung - zu sagen: Man kann einfach nicht finanzwirtschaftliche Probleme, Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden - genauso wie zwischen Bund und Ländern; das wird sich ja auch in Karlsruhe in dem Verfahren über den Länderfinanzausgleich wahrscheinlich jetzt herausstellen -, von der Justiz lösen lassen. Das sind Dinge, die politisch entschieden werden müssen.

Wenn ich die Münsterschen Urteile richtig im Kopf habe - nur in Teilen -, so hat der Verfassungsgerichtshof von Nordrhein-Westfalen gesagt: Der Landesgesetzgeber hat einen sehr weiten Spielraum für die Gestaltung des Finanzausgleichs. Es sind nur einige Kriterien einzuhalten. Dazu gehört natürlich das Verbot der Übernivellierung. Wir sehen im Augenblick nicht, daß eine solche Übernivellierung mit der jetzt im Gesetzentwurf vorgesehenen Verteilung der Schlüsselzuweisungen bewirkt werden würde.

Abg. Wilmbusse (SPD): Von allen Sachverständigen sind die Probleme angesprochen worden, die mit der Anhebung der fiktiven Hebesätze zusammenhängen. Es war sicherlich symptomatisch dafür, daß die einen beklagen, daß die Hebesätze zu hoch seien, die anderen sagen, sie müßten niedriger sein, und dann die beiden unterschiedlichen realen Hebesätze, nämlich 406 und 332, genannt worden sind.

Sie sind die Sachverständigen. Aber wir wissen auch, daß wir diese vielen Wünsche kaum auf einen Nenner bringen können, wenigstens nicht mit den Techniken, die uns bisher dafür zur Verfügung gestanden haben. Könnten Sie sich vorstellen, daß wir wegen dieser Problematik - nicht in 1986, aber mittelfristig - praktisch mit zwei GFG arbeiten würden, also mit zwei Schlüsselmassen, eine für den kreisangehörigen Raum oder für die Städte und Gemeinden unter 150 000 Einwohnern und eine für die über 150 000 Einwohner? Glauben Sie, daß wir mit einer solchen Lösung dann alle die Wünsche, die Sie eben auch angesprochen haben, erfüllen können?

Beigeordneter Heinrichs: Ich möchte zunächst auf die Frage des Herrn Abgeordneten Stump zu § 10 und der Anhebung der fiktiven Hebesätze eingehen. Wir haben ja die Situation gehabt, daß nach

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
he-mm

dem Urteil aus Münster zur Aufstockung II gleichzeitig festgelegt wurde, daß die Aufstockung I in der Beschlußfassung des GFG 1985 rechtmäßig war. Diese andere Klage von Krefeld ist ja abgewiesen worden.

Wir hätten es begrüßt, wenn vor einer Neuregelung zunächst auf der Basis dieser durch den Verfassungsgerichtshof gültigen Entscheidung das GFG 1986 gestaltet worden wäre. Nun hatte der Referentenentwurf aber insoweit schon eine Änderung vorgesehen, als diejenigen Städte und Gemeinden, die in der Aufkommensgröße zwischen 90 und 100 % liegen, keine Schlüsselzuweisungen mehr erhalten sollten - diese Hälfte des Ausgleichs zwischen Steuerkraft und Bedarf.

Wir haben seinerzeit in unserer Stellungnahme zum Referentenentwurf des Gesetzes zum Ausdruck gebracht, daß wir die alte Regelung bevorzugen, einfach vor dem Hintergrund der Tatsache, daß sich in dieser Größenordnung sehr viele Städte und Gemeinden befinden, die gerade in den letzten Jahren in der Förderung der Industrie- und Gewerbeansiedlung sehr viel geleistet haben und daß denen auch im Hinblick auf die Beeinträchtigung der Bürger durch Gewerbe- und Industrieansiedlungen ein gewisser Anreiz verbleiben sollte.

Dies ist allerdings dann durch die Neufassung des § 10 im jetzt vorliegenden Gesetzentwurf hinfällig geworden, weil jetzt von einer ganz anderen Berechnungsmethode ausgegangen wird, indem einfach der Ausgleich zwischen Ausgangsmeßzahl und Steuerkraftmeßzahl im Wege der Schlüsselzuweisungen hergestellt wird.

Ich möchte aber ergänzend sagen, daß die Anhebung der fiktiven Hebesätze sicherlich ein Problem ist; denn der Anreiz für Gewerbe und Industrie wird natürlich dadurch nicht gefördert, und zwar insbesondere auch bei den Gemeinden, die letztlich überhaupt keine Schlüsselzuweisungen mehr bekommen; für diese schlägt es sich aber dann in den Umlagegrundlagen noch nieder. Es gibt Berechnungen, die ich auch nicht von der Hand weisen kann, daß man sich überhaupt nicht mehr um mehr Steuereinnahmen kümmern sollte, sondern daß dies dann nicht nur eine Frage des Ausgleichs zwischen den Gemeinden ist, sondern auch im Rahmen des Umlageverbandes. Das führt möglicherweise zu negativen Konsequenzen. Dies muß natürlich der Gesetzgeber beachten.

Gleichwohl haben wir dieser Regelung zugestimmt, weil wir nach wie vor auf der Grundlage der Beschlußfassung unseres Präsidiums es für notwendig erachten, daß ein Ausgleich zwischen strukturschwachen und strukturstarken Städten und Gemeinden herbeigeführt wird. Allein dieses generelle Leitmotiv nach Wegfall der Aufstockung II war für uns die Grundlage, den nivellierten Hebesätzen in dieser Größenordnung zuzustimmen, wohl wissend, was ich bereits sagte, daß diese Anhebung gerade auch für viele kreisangehörige Städte und Gemeinden über das gewogene Durchschnittshebesatzniveau von 332 Punkten hinausgeht.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
he-mm

Noch eine Bemerkung zur Frage des Herrn Abgeordneten Wilmbusse: zwei Schlüsselmassen. Denkbar ist das sehr wohl, aber ob es für die einzelnen Städte und Gemeinden dadurch besser wird, das ist die Frage. Es gibt ja einige Länder, die kennen mehrere Schlüsselmassen. Wir müßten dann auch die dritte Schlüsselmasse für die Kreise und eine vierte Schlüsselmasse für die Landschaftsverbände, die wir ja nicht vergessen wollen, haben. Dies gibt es sehr wohl. Nur, ich frage mich, was dadurch letzten Endes gewonnen wird.

Die Problematik bleibt auch bei zwei Schlüsselmassen: Sie müssen den Ausgleich zwischen Duisburg und Bonn herbeiführen und im kreisangehörigen Bereich ebenfalls. Da haben Sie dann auch die Problematik. Die Frage ist nur, ob Sie das mit zwei Schlüsselmassen besser regeln. Ich kann mir nicht denken, daß der Landtag ein Einzelfallgesetz macht, indem er sagt: Jede Stadt bekommt soundsoviel, je nachdem, wie es gerade nach der politischen Vertretung im Landtag oder nach anderen Gesichtspunkten machbar ist. Letztlich muß das Gesetz von allgemeingültigen Grundlagen ausgehen, die auch vor dem Verfassungsgericht standhalten. Insoweit ist das natürlich eine Überlegung. Ob sie aber zum Ergebnis führt, das wage ich zu bezweifeln.

Abg. Leifert (CDU): Herr Heinrichs, ich möchte den Städte- und Gemeindebund fragen, inwieweit sich nach Bekanntwerden des Entwurfs des GFG 1986 beim Einbringen oder Verabschieden der kommunalen Haushalte im kreisangehörigen Raum die fiktiven Hebesätze auf Hebesatzerhöhungen tatsächlicher Art bei den Gemeinden ausgewirkt haben. Haben Sie darüber schon einen gewissen Überblick?

Meine zweite Frage geht an Herrn Schäfer vom Städtetag. Auf Seite 7 Ihrer Stellungnahme stellen Sie im letzten Abschnitt fest, daß die Verteilung zwischen Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen bei dieser Verbundmasse zu begrüßen ist. Sie schreiben dann als letzten Satz: "Es bleibt nämlich dabei, daß die Mittel für die Schlüsselzuweisungen nicht erhöht werden." Ist Ihnen das schon so definitiv bekannt, bevor der Landtag das Gesetz verabschiedet hat? Oder haben Sie mehr Informationen als die einzelnen Abgeordneten dieses Hauses?

Beigeordneter Heinrichs: Herr Abgeordneter Leifert, eine Übersicht über Auswirkungen des Gesetzentwurfs haben wir zur Zeit nicht. In den Arbeitsgemeinschaften haben wir immer wieder drauf hingewiesen, daß die Anhebung der fiktiven Hebesätze ein Verteilungskriterium für die Schlüsselzuweisungen ist. Wir haben den Eindruck, daß nach Bekanntwerden der Zuweisungen auf der Grundlage des Gesetzentwurfs sich in den meisten Städten und Gemeinden die Dinge beruhigt haben.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
he-mm

Es ist ja auch nicht auszuschließen, daß auf der Grundlage dieser neuen fiktiven Hebesätze einzelne Städte Mehreinnahmen hatten und deswegen überhaupt nicht gezwungen waren, die Hebesätze anzuheben, beispielsweise die finanzschwächeren Städte und Gemeinden. Betroffen waren ja in erster Linie die finanzstärkeren, weil dieses ja eine Frage der Umverteilung von finanzstärkeren zu finanzschwächeren Städten und Gemeinden ist. Insoweit liegt uns kein abschließendes Bild vor.

Aber ich möchte bei dieser Gelegenheit eine Sorge aussprechen, die immer wieder geäußert worden ist, daß möglicherweise das unterbliebene Anheben der Hebesätze auf das Niveau von 350 Konsequenzen haben könnte bei der Höhe der Zweckzuweisungen, d. h. bei der Festsetzung der Fördersatzte.

Ich möchte an dieser Stelle sehr herzlich an die Mitglieder des Ausschusses für Kommunalpolitik die Bitte richten, darauf zu achten, daß mit dieser Anhebung der fiktiven Hebesätze als Verteilungskriterium für den Finanzausgleich nicht gleichzeitig verbunden ist, daß die Regierungspräsidenten dann bei denjenigen Städten und Gemeinden, die dieses Niveau nicht festzusetzen brauchen, die Fördersatzte bei den Zweckzuweisungen kürzen. Dann würde es doch bedeuten, daß indirekt diese Hebesätze doch eine Auswirkung haben, die über das derzeitige Verteilungssystem hinausgehen. Insoweit ist die Besorgnis bei den meisten Städten und Gemeinden gerade auf diesem Gebiet gegeben, nachdem diese frühere Regelung, wonach auch die Aufstockung II an einen bestimmten Hebesatz gebunden war, weggefallen ist.

Beigeordneter Schäfer: Zur Frage von Herrn Abgeordneten Leifert! Ich habe mir gerade noch einmal angesehen, was wir auf Seite 7 unserer Stellungnahme geschrieben haben. Vielleicht habe ich Ihre Frage mißverstanden, dann darf ich das interpretieren, was in diesem Absatz steht.

Wir haben dort gesagt, die Veränderung der Relation zwischen Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen zugunsten der Schlüsselzuweisungen entspricht der Tatsache, daß die Hauptprobleme in den städtischen Verwaltungshaushalten liegen. Zu deutsch gesagt: Bei den Schlüsselzuweisungen darf nichts weggenommen werden.

Dann haben wir gesagt, daß diese Maßnahmen aber die Schäden nicht ausgleichen können, die durch die Kürzung des Steuerverbundes entstehen. Es bleibt nämlich dabei - das ist der Satz, den Sie meinen -, daß die Mittel für die Schlüsselzuweisungen nicht erhöht werden.

Natürlich ist damit gemeint, daß nach dem Gesetzentwurf, den wir auf dem Tisch liegen haben, trotz des Konstanthaltens der Schlüsselzuweisungen kein Mehr für die einzelne Gemeinde - jedenfalls im Schnitt - bei der Zuweisung herauskommt. Mehr ist damit gewiß

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
he-mm

nicht gesagt. Aber man kann hier einmal sehen, was mit der deutschen Sprache unter Umständen mißverständlich ausgedrückt werden kann.

Daß wir vor Vorliegen des Gesetzentwurfs durch den Referentenentwurf wußten, was beabsichtigt ist, ist klar; denn nach der Geschäftsordnung der Landesregierung werden die kommunalen Spitzenverbänden zu diesen Entwürfen gehört. Herr Abgeordneter, es ist also aus dem Satz nicht herauszulesen, daß wir etwa klüger gewesen wären als der Landtag oder durch irgendwelche Zeichen - übernatürlich - schon gewußt hätten, was dereinst hier beschlossen werden wird. Das ist sicherlich nicht der Fall.

Darf ich, Herr Vorsitzender, wenn es erlaubt ist, auch noch ein Wort zu den mehreren Schlüsselmassen sagen, auf die Herr Abgeordneter Wilmbusse abgezielt hat. Der Gedanke kommt immer wieder mal hoch, und ich kann ihn sehr gut verstehen. Er hat ja etwas Verlockendes. Wenn ich Parlamentarier wäre, würde ich mir auch überlegen: Können wir damit endlich der leidigen Auseinandersetzung entgehen, die immer zwischen den verschiedenen Interessengruppierungen auf der kommunalen Seite entsteht und vorgetragen wird - dargestellt zum Teil auch durch die verschiedenen kommunalen Spitzenverbände -? Können wir das endlich einmal so aus der Welt schaffen?

Aber ich darf auf folgendes aufmerksam machen: Wie sollte man wohl die neuerlichen Schlüsselmassen für den gemeindlichen Bereich schneiden? Ist wirklich die Einwohnerschwelle 150 000 ein überzeugender Gesichtspunkt? Wie will man die für getrennte Schlüsselmassen begründen? Früher haben wir schon einmal überlegt, Schlüsselmassen für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden und Städte zu trennen. Aber was Kollege Heinrichs eben für die kreisangehörigen Städte sagte, gilt ganz sicherlich auch für die kreisfreien Städte. Wenn wir eine Schlüsselmasse für die kreisfreien Städte hätten, hätten wir innerhalb des kreisfreien Raumes, also innerhalb der 23 Städte, auch das Gezerre. Entschuldigen Sie, Herr Vorsitzender, den Ausdruck, aber es ist ja ein Gezerre um die Verteilung des Kuchens.

Dann würden Duisburg und Oberhausen und andere Ruhrgebietsstädte, Herne und wer es nun sein mag, sagen: Bitte, so muß verteilt werden. Und andere, die etwas glücklicher dran sind, würden sagen: Na ja, wir sehen eure Schwäche ein, aber so viel könnt ihr uns auch nicht wegnehmen. - Ich glaube, daß letztendlich das Problem sich dadurch nicht aus der Welt schaffen läßt.

Wie soll denn - ich sage es noch einmal - am Anfang die Schlüsselmasse A und die Schlüsselmasse B für die Gemeinden dotiert werden? Will man dann die Relation zwischen solchen Schlüsselmassen festschreiben, obwohl sich sehr wohl auch Veränderungen vom Bedarf her ergeben können? Ich sehe hier eigentlich neue Probleme auftauchen. Wir entgehen vielleicht dem einen oder anderen alten Problem, schaffen uns aber neue Probleme.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
he-mm

Finanzausgleich - wem sage ich das, Herr Abgeordneter Wilmbusse? - ist nun einmal ein verflüxt schwieriges Geschäft, das auch vielfältig von Interessen beeinflusst ist. Wir können das nicht alles objektiv lösen.

Erster Beigeordneter Leder (Städte- und Gemeindebund): Ich möchte noch einmal auf die Frage von Herrn Abgeordneten Leifert eingehen, nämlich die Frage, inwieweit die Städte und Gemeinden, insbesondere im kreisangehörigen Raum, aufgrund der Erhöhung der fiktiven Hebesätze sich gezwungen sehen, die Hebesätze, die sie tatsächlich festsetzen, anzuheben.

Ich habe - insofern kann ich auch mit Zahlen nicht aufwarten - keine abschließende Statistik. Dafür ist es sicher auch zu früh. Ich kann nur aus meiner eigenen Stadt und der Praxis der Kollegen, die mir nahestehen, berichten.

Zu dieser Frage gibt es sicherlich zwei Wahrheiten. Die eine Wahrheit ist, daß der fiktive Hebesatz ein Verteilungsmaßstab im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes ist. Wenn man dann in dieser ersten Wahrheit glaubt, daß dieses nichts damit zu tun hat, was man an realen Hebesätzen erhebt, dann meine ich, ist das nur eine Seite des Kuchens. Ich stehe auf dem Standpunkt - und den teile ich mit vielen meiner Kollegen -, daß der fiktive Hebesatz eine ganz entscheidende Signalwirkung für das hat, was man als realen Hebesatz erheben muß.

Ich habe in der Stadt Brühl - um das als Beispiel zu geben - in der Referenzperiode einen Hebesatz von 330 Punkten gehabt. Diese 330 Punkte werden mir jetzt bei der Steuerkraft mit 350 Punkten angerechnet. Ich habe daraufhin jedem Gewerbetreibenden, als ich die Steuererhöhung mit 375 Punkten vorgeschlagen habe, in dem Zusammenhang gesagt, daß ich ihm leider sagen muß, daß seine Gewerbesteuer, die er mir in der Referenzperiode gebracht hat, mir pro Mark 6 Pfennig minus einbringt, wenn ich die zur Verfügung stehende Finanzmasse insgesamt sehe; denn sie wird mir ja beim Finanzausgleich nicht mit 330 Punkten, sondern mit 350 Punkten angerechnet.

Nun könnte man sagen, dies ist ein Umstand, der liegt in der Natur der fiktiven Hebesätze. Aber, meine Damen und Herren, ich sehe hier schon ein reales Problem. Denn im kreisangehörigen Raum ist der gewogene Durchschnittshebesatz 332, und der fiktive liegt mit 350 erheblich darüber. Das heißt also, daß durch die Erhöhung der fiktiven Hebesätze im kreisangehörigen Raum insgesamt die steuerstarken Gemeinden benachteiligt werden. Ich sehe hier ein ganz gravierendes Problem.

Ich habe das so, wie ich es hier sage, auch meinen Leuten und der Industrie- und Handelskammer vorgetragen. Es hat eines gewissen Lernprozesses bedurft. Aber im Grunde ist es so: Wenn

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
he-mm

Sie einen Hebesatz unterhalb des fiktiven Hebesatzes festsetzen, legen Sie drauf. Wenn Sie den fiktiven Hebesatz festlegen, ist die Gewerbesteuer nichts anderes als ein Verrechnungsposten. Ihnen bleibt als Gemeinde überhaupt nur etwas von der Gewerbesteuer übrig, wenn Sie den Hebesatz tatsächlich oberhalb des fiktiven Hebesatzes festlegen.

Das ist meine Wahrheit, und die wird von vielen Kämmerern geteilt. Deshalb kann ich sagen, in dem Umkreis, wo ich bin, im Erftkreis, haben sehr viele Gemeinden darüber nachgedacht, den Hebesatz anzuheben. Ich kann Ihnen nicht sagen, wie viele im einzelnen inzwischen beschlossen haben. Für die Stadt Brühl kann ich angeben, daß wir vor dem Hintergrund dieser Situation von 330 Punkten zunächst von seiten der Verwaltung vorgeschlagen hatten, 375 Punkte zu erheben. Dann sind aufgrund der Mehrheiten 365 Punkte beschlossen worden. Entscheidender Grund dafür war dieses Gemeindefinanzierungsgesetz.

Abg. Stump (CDU): Ich möchte mich zunächst noch einmal an Herrn Heinrichs wenden, und da bewegen mich zwei Dinge. Es ist übereinstimmend vom Städtetag und vom Landkreistag wie auch vom Landschaftsverband Westfalen-Lippe - zumindest durch den Vertreter, Herrn Meyer-Schwickerath - deutlich gemacht worden, daß die Verbundquote bei 25,5 v. H. bleiben sollte. Der Städte- und Gemeindebund ist sehr zurückhaltend und schlägt "mindestens 24,0 v. H." vor.

Wären Sie so freundlich und würden die Beweggründe noch etwas deutlicher formulieren? Ich glaube, daß gerade der kreisangehörige Raum, die vielen kleinen Gemeinden und Städte, sich sicherlich beim Ausgleich ihrer Haushalte sehr schwer tun.

Das zweite geht auch an die Adresse von Herrn Heinrichs, das betrifft den Arbeitslosenansatz. Sie haben den Arbeitslosenansatz begründet und für gut gehalten - was ich letztlich auch tue, damit keine Mißverständnisse auftreten -, weil man für diesen Bereich etwas tun muß, insbesondere für strukturschwache Gebiete.

Nun muß ich zunächst einmal darauf aufmerksam machen, das Gesetz sieht eine dreifache Stärkung der strukturschwachen Gebiete vor: Einmal über den § 10 in Verbindung mit den fiktiven Hebesätzen; hier findet eine Art Umverteilung nicht zuletzt zugunsten strukturschwacher Gebiete statt.

Das zweite ist der Arbeitslosenansatz als solcher, der eine Mindestgrenze von 10,7 % setzt. Hier treffen wir in der Begünstigung auch weitgehend die struktur- und finanzschwachen Bereiche.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
he-mm

Das dritte - das darf nie außer acht gelassen werden - ist § 40 GFG, der die Zuschußquote bei den Zweckzuweisungen regelt. Er läßt unterschiedliche Zuschußquoten zu. Diese werden ja auch unterschiedlich je nach der Finanzkraft der jeweiligen Städte und Gemeinden gehandhabt.

Ich möchte das erst einmal verdeutlichen, weil für mich jetzt ein Problem auftritt für den kreisangehörigen Raum, im besonderen für die Städte und Gemeinden in der Vielfalt. Das hat Herr Leidinger eben angesprochen; das hat auf mich gewirkt.

Die Arbeitslosenquote kann nicht allein mit einer Marge gesehen werden - 10,7 % -, sondern wenn wir einmal die Haushaltsdurchschnittsgrößen in den Großstädten sehen, sind sie erheblich kleiner als im kreisangehörigen Raum. Das heißt, hier sind mehr Familienmitglieder zu versorgen. Es sind weitgehend auch solche Räume, die bei 8, 9 bis 10 % Arbeitslosigkeit liegen.

Insofern werden unsere kreisangehörigen Räume - zunächst für mich erkennbar - durch diesen Arbeitslosenansatz nicht berücksichtigt, obwohl hier ein Ernährer im Familienverbund mehr Personen zu ernähren hat. Das wäre noch näher zu untersuchen, aber zunächst spricht mich das an, weil ich durchaus unterscheiden kann als einer, der aus dem kreisangehörigen Raum kommt und im Wohnumfeld oder Einzugsbereich der Großstadt Köln wohnt. Von daher glaube ich, zumindest unter diesem Blickwinkel das so einordnen zu können.

Die nächste Frage geht an Herrn Schäfer. Sie sprachen von einer Stärkung der Schlüsselzuweisungen. Auf der anderen Seite vertreten Sie aber auch Städte, die Schwierigkeiten haben, ihren Verwaltungshaushalt auszugleichen. Ich denke, wenn wir den Städten - da denke ich auch an Duisburg und Oberhausen und viele andere Städte - konkret helfen wollen, müßte im Grunde genommen die Systematik des GFG darin bestehen, die Schlüsselzuweisungen zu stärken, wo immer es nur geht, um die Handlungsspielräume der kommunalen Selbstverwaltung vor Ort zu vergrößern und nicht nur auf dem investiven Bereich Leitlinien vorzugeben, sondern die kommunale Selbstverwaltung wieder tätig werden zu lassen. Vielleicht könnten Sie noch etwas deutlicher dazu etwas sagen.

Nur eine Anmerkung noch zu Ihren Ausführungen, Herr Schäfer, weil Sie begrüßt haben - das haben Sie auch schriftlich getan -, das Verhältnis der allgemeinen Zuweisungen zu den Zweckzuweisungen hätte sich verbessert. Wir wissen ja, daß es nur eine rechnerische Folge ist dadurch, daß die Investitionsmittel = Zweckzuweisungen gesenkt wurden. Effektiv hat das Gesetz nichts verbessert. Es ist nur eine rechnerische Folge, so daß es von daher auch nur eine Anmerkung meinerseits sein sollte.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986

he-mm

Beigeordneter Heinrichs: Herr Abgeordneter Stump, zunächst zur Verbundquote! Wir haben uns in unserer Stellungnahme ganz klar gegen eine Kürzung des Verbundsatzes von 25,5 auf 23 % ausgesprochen. Wir haben auch deutlich gemacht, daß auf der Grundlage der Regierungserklärung einer gleichmäßigen Finanzentwicklung oder auch entsprechend den Überlegungen des Grundgesetzes, die Gemeinden an den Steuereinnahmen des Landes im Rahmen des Verbundes zu beteiligen, wir hier einen Gleichschritt mit dem Land wünschen. Wenn die Steuereinnahmen des Landes um 3,4 % steigen, dann sollten auch die Zuweisungen an die Kommunen um 3,4 % steigen. Das wäre dann eine Zuwachsrate von 310 Millionen DM statt einer Kürzung von 387 Millionen DM.

Wenn ich heute so intensiv auf die Anhebung von 24 % abgehoben habe, dann deswegen, um nicht nur diese rhetorischen Forderungen immer zu wiederholen, sondern um auch eine Forderung mit einem Deckungsvorschlag zu erheben. Im Raum stehen exakt 450 Millionen DM. Denn jeder wird uns doch auch fragen: Wo sollen bei einer Anhebung des Verbundsatzes bei diesem Landeshaushalt bei der Problematik des Artikels 83 die Mittel für eine Anhebung des Verbundsatzes hergeholt werden? Diese Antwort von uns zu geben, ist sehr schwierig.

Wir wissen aber, daß jetzt 450 Millionen DM Mehreinnahmen aufgrund der zu erwartenden neuen Steuerschätzung und Bildung der Ansätze durch den Finanzminister im Lande anstehen. Wir meinten, daß, nachdem die Gemeinden schon einen derartigen Beitrag zur Konsolidierung geleistet haben und wir dies für unausgewogen halten, wir nun die ersten wären, die aus diesen 450 Millionen DM zu bedienen sind. Das wäre im Grunde genommen eine Anhebung des Verbundsatzes um mindestens 1 % und nicht nur eine Beteiligung im Rahmen des jetzigen Verbundsatzes von 23 %, was dann auf rund 100 Millionen DM hinauslaufen würde, wenn ich das überschläglich sehe. Ich glaube, das noch einmal deutlich gemacht zu haben.

Ich würde es persönlich auch als Erfolg ansehen, wenn es dem Ausschuß und dem Landtag gelingen würde, die Verbundquote auf 24 % anzuheben.

Ich möchte mich dann der zweiten Frage widmen, Arbeitslosenansatz. Wir haben hier ganz klar dafür plädiert: Verteilung zur Hälfte nach der Einwohnerzahl und zur Hälfte nach der Arbeitslosigkeit. Wir möchten hier keine Verschiebungen, wie es auch oft geäußert wurde, daß die Arbeitslosigkeit stärker als die Einwohnerzahl berücksichtigt wird; denn dies würde sehr unweigerlich möglicherweise zu einer Übernivellierung und zu Benachteiligungen einer Vielzahl von Städten und Gemeinden führen, die nicht über eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit verfügen.

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
he-mm

Wir sagen aber auch: Nach Wegfall der Aufstockung II ist die Umverteilung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Städten und Gemeinden sehr viel schwieriger geworden. Das, was jetzt über die Anhebung der fiktiven Hebesätze beabsichtigt ist, ist vom Volumen her nach unserer überschläglichen Berechnung etwa die Hälfte des Umverteilungseffekts, der durch die Aufstockung II bewirkt wurde. Das muß man einmal sehen. Also, die fiktiven Hebesätze bringen nicht das an Umverteilung, was die Aufstockung II gebracht hat.

Wir haben uns auch im Finanzausschuß darauf verständigt, daß man das Kriterium der Arbeitslosigkeit - verfeinert - auch sehr wohl aus der Sicht der kreisangehörigen Städte und Gemeinden beschließen kann. Dann ist es in Zukunft nicht mehr so, daß eine Stadt, die vielleicht 0,1 % über dem Durchschnitt liegt, denselben Betrag aus den Mitteln, die nach der Arbeitslosigkeit verteilt werden, bekommt wie eine Gemeinde, die vielleicht bis an die 20 % Arbeitslosigkeit im Lande aufweist. Wir halten das für einen Schritt in die richtige Richtung.

Die Tatsache, daß auch die Arbeitsamtsnebenstellen wieder zugrunde gelegt werden, verfeinert das Instrumentarium. Wir sehen es als richtig an, wenn mit der Arbeitsverwaltung in einigen Jahren erreicht würde, daß die Arbeitslosenquote gemeindescharf ermittelt werden könnte, um auf diese Art und Weise noch gezielter die Mittel zu verteilen.

Insoweit sehe ich auch, daß hier eine gerechte Berücksichtigung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden erfolgt. Ich glaube, man kann nicht jeden Fall beurteilen danach: Wieviel fließt in den kreisfreien Raum und wieviel fließt in die kreisangehörigen Städte und Gemeinden? Das wäre zu schematisch. Man muß hier vielmehr gezielt nach der Struktur der einzelnen Städte und Gemeinden vorgehen. Insoweit scheint mir die jetzige Verteilungsregelung ein Schritt in die richtige Richtung zu sein.

Beigeordneter Schäfer: Was Herr Kollege Heinrichs zum Schluß gesagt hat, ist auch meine Auffassung. Zur Frage von Herrn Stump zu den Schlüsselzuweisungen noch einmal folgendes: Der Städtetag - ich glaube, ich habe das einigermaßen klar gesagt - wünscht, daß die Verbundquote des allgemeinen Steuerverbundes im Jahre 1986 bei 25,5 % bleibt. Das hat unser Landesvorstand nicht einmal, sondern vier- oder fünfmal einmütig beschlossen. Ich habe eben versucht zu sagen, wir hätten gern noch so eine Art Deckungsvorschlag gemacht, aber das ist eben für einen außerhalb des Geschehens der Landesregierung Stehenden, außerhalb der Aufstellung des Landeshaushalts Stehenden äußerst schwierig. Wir erwarten an sich die 25,5 %.

Die Verschiebung von den Zweckzuweisungen zu den Schlüsselzuweisungen hin ist ja nur geschehen, um im Jahre 1986 wenigstens

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
he-mm

die Schlüsselmasse zu halten, die wir 1985 gehabt haben; deshalb jetzt die Relation von etwa 85 : 15.

Wir sind uns völlig klar darüber, daß damit die Städte - im allgemeinen jedenfalls; es sei denn, bei ihrer Steuerkraft und bei ihrer Ausgangsmeßzahl würde sich etwas ändern gegenüber 1985 - nicht mehr Schlüsselzuweisungen bekommen als im vergangenen Jahr.

Ich darf vielleicht noch eine Anmerkung dazu machen. Wenn sich die Dinge im Finanzausgleich für 1986 so weiterentwickeln, wie sie sich bis heute abgezeichnet haben, dann wird es vielleicht eines Tages auch Städte geben, die nicht kreisangehörig sind, denen nicht mehr anders geholfen werden kann, als daß man ihnen Bedarfszuweisungen gibt. Die Städte wollen das im allgemeinen nicht. Aber ich will es hier einmal sagen. Ich kann mir die eine oder andere große Stadt in Nordrhein-Westfalen vorstellen, die mit Hilfe der normalen Mittel des Finanzausgleichs und aus eigener Kraft es nicht mehr schaffen wird, einigermaßen über die Runden zu kommen. Es ist leider so.

Das Problem will ich nur anschnitten; es steht für 1986, glaube ich, nicht an, aber wir werden uns damit auseinandersetzen müssen. Da gibt es viele Vorbehalte gerade in den großen Städten. Ich will gar nicht nähere Implikationen des Ausgleichsstocks ausbreiten. Aber wir müssen wohl auch an solche Möglichkeiten denken.

Eine Verstärkung der Schlüsselzuweisungen gegenüber dem Regierungsentwurf wäre notwendig. Nur, ohne Aufstockung der Verbundquote sehe ich eigentlich nicht, woher die Mittel kommen sollen. Bei den Zweckzuweisungen ist nichts mehr wegzuschneiden. Ich sage ganz offen, weil das der Beratungslage bei uns im Stadte- tag entspricht, wir würden wegen der vielfältigen Verzahnungen der Verteilungsmodalitäten es wohl auch nicht für richtig halten, bei der Investitionspauschale etwa noch mehr wegzunehmen, als es der Regierungsentwurf schon vorsieht. Im Gegenteil, ich hatte ja soeben Gelegenheit auszuführen, daß unsere Meinung die ist, die Investitionspauschale müßte etwa auf der Höhe des Jahres 1985 bleiben.

Abg. Wilmbusse (SPD): Ich will keine Frage mehr stellen, sondern nur noch eine Anmerkung machen, zu der ich soeben durch den Beitrag von Herrn Leder angeregt wurde, der noch einmal darauf hingewiesen hat, daß die Anhebung der fiktiven Hebesätze doch mit sehr großen Mängeln verbunden sei.

Sie haben freundlicherweise zu meiner Frage mit den getrennten Schlüsselmassen Stellung genommen. Darf ich das jetzt so verstehen - Herr Schäfer und Herr Heinrichs hatten dazu Stellung genommen -, daß die Mängel mit der jetzigen Festsetzung der fiktiven Hebesätze verbunden sind, nämlich im kreisangehörigen

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
he-mm

Raum rund 20 Punkte über dem durchschnittlichen realen und im kreisfreien Raum 20 Punkte unter dem durchschnittlichen realen Hebesatz? Es muß doch der Frust bei Ihnen eintreten, wenn Sie Jahr für Jahr hier vortragen, Herr Schäfer, die Hebesätze müßten höher oder einheitlich festgesetzt werden, und Herr Heinrichs sagt, es müßte eine breite Spanne dazwischen sein, und jedes Jahr bleibt es beim alten. Und dies alles ist sehr viel geringer als die erwarteten Schwierigkeiten, die mit getrennten Schlüsselmassen verbunden wären.

Ich gehe davon aus, daß das bei Ihnen die Meinung ist. Wenn sich diese Meinung ändern sollte, wäre ich Ihnen dankbar, Sie würden uns das gelegentlich einmal wissen lassen.

Vorsitzender: Herr Kollege Wilmbusse hat eine Feststellung getroffen.

Abg. Backes (CDU): Ich beziehe mich auf zwei Äußerungen, die von Herrn Leidinger und die von Herrn Heinrichs. Sie schließen beide Ihre Vorstellungen ab, indem Sie an die Vereinbarung zwischen dem Städte- und Gemeindebund und dem Landkreistag erinnern. Herr Leidinger sagt das etwas positiv: Diese Vereinbarung wird sich erneut bewähren. Herr Heinrichs spricht von der bisher schwersten Bewährungsprobe, die diese Vereinbarung zu bestehen hat.

Der Streit in der kommunalen Familie - ich komme ja auch aus dem ländlichen Raum - ist ja wohl im wesentlichen dadurch entstanden, daß der Minister anders, als er es zuerst den Oberkreisdirektoren versprochen hat, schließlich tatsächlich die Erlasse herausgegeben und von dem Mitnahmeeffekt gesprochen hat.

Sie beide deuten auch diesen Mitnahmeeffekt in Ihren Stellungnahmen an. Herr Heinrichs ist davon überzeugt, daß die Sozialausgaben der Kreise nicht in dem Maße steigen werden, wie der Mitnahmeeffekt Summen einspielt, während Herr Leidinger in seinen Darlegungen deutlich macht, daß die Soziallasten entschieden größer sind, als durch die Mitnahmeeffekte in die Kreiskassen hineingespielt wird.

Könnte man nicht eine Annäherung der Standpunkte erreichen? Oder, Herr Leidinger, könnten Sie uns noch einmal Ihre Zahl erklären?

Abg. Stump (CDU): Die Landschaftsverbände sind heute so ganz davongekommen mit irgendeiner Fragestellung, aber ich denke, daß doch eine Mitteilung von ihnen Anlaß zur Sorge geben muß - wenigstens die Kommunalpolitiker müßten das so sehen -: Der

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung15.01.1986
he-mm

Landschaftsverband Rheinland weist ein Defizit von ca. 45 Millionen DM aus, der Landschaftsverband Westfalen-Lippe, wenn ich richtig informiert bin, von 30 Millionen DM. Egal, ob es jetzt etwas höher oder niedriger ist, es sind beträchtliche Defizite.

Wie sehen Sie denn die Defizitentwicklung der Landschaftsverbände für die kommenden Jahre? Wir dürfen uns nicht glücklich schätzen, daß ein Verband die Umlage senkt, und im nächsten Jahr ist das Defizit so hoch, daß die Städte und Gemeinden schon ein Jahr später wieder stärker herangezogen werden. Wie sehen Sie die Finanzentwicklung der beiden Landschaftsverbände auch unter dem Aspekt, daß Sie noch nicht die Tarifabschlüsse kennen, noch nicht die Pflegekostenabschlüsse kennen und auch verschiedene andere Faktoren noch nicht kennen? Halten Sie es für denkbar, daß die Defizitentwicklung eher nach oben geht als nach unten? Ich erlaube mir, nach Ihrer Antwort noch eine kurze Zusatzfrage zu meiner Frage anzubringen.

Geschäftsführer Leidinger: Die Frage war nach der Leistungsfähigkeit der Vereinbarung zwischen Städte- und Gemeindebund und Landkreistag in bezug auf die Abstimmung der Finanzwirtschaften beider gebietskörperschaftlichen Ebenen. Ich darf Ihnen sagen, daß diese Vereinbarung - das ist wohl auch die Auffassung der Aufsichtsbehörden, auch des Innenministers dieses Landes - sich bewährt hat. Wie sich aber alles nur bewährt mit den Mängeln, die Menschen und Institutionen eigentümlich sind, schließe ich nicht aus, daß das in dem einen oder anderen Fall noch besser hätte funktionieren können.

Aber ich glaube, daß die Praktizierung dieser Vereinbarung keine größeren Mängel hätte als die Exekution einer entsprechenden gesetzlichen Bestimmung, sei es nun in der Kreisordnung oder in jährlichen Finanzausgleichsgesetzen. Im Gegenteil, diese Vereinbarung enthält Elemente, die für beide Seiten Verbindlichkeiten für Gespräche schaffen, die wesentlich größer sind und sehr viel mehr an Verpflichtung für das Aufeinanderzugehen enthalten, als das angesichts der verfassungsrechtlichen Position von Kreisen und Gemeinden nach dem Grundgesetz einem Landesgesetzgeber zu regeln möglich wäre.

Eines kann nicht stattfinden, daß Kreistage und Gemeinderäte in Ansehung der Finanzwirtschaften im kreisangehörigen Raum eine Kompetenz zur gesamten Hand hätten, das heißt, daß keiner mehr eine eigenständige Verantwortung hätte. Dieses wäre mit dem Artikel 28 Grundgesetz und den entsprechenden Bestimmungen der Landesverfassung, auch mit den Bestimmungen der Gemeindeordnung und der Kreisordnung nicht in Einklang zu bringen.

Nun zu den sogenannten Mitnahmeeffekten und den Regelungen in dem Erlaß, den Herr Backes angesprochen hat. Ich möchte vorab

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
he-mm

sagen, was diesen Erlaß anbetrifft, so hat der Innenminister bei der Einbringung des Gemeindefinanzierungsgesetzes in diesem Hause zu diesem Sachverhalt eine Formulierung gebraucht, die die volle Billigung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen und seiner Kreise findet.

Diese Formulierung ist in der Tat wesentlich unterschiedlich von dem, was in einem Erlaß steht. Aber wir haben die Zuversicht, daß das, was der Innenminister in diesem Hause dem Parlament gesagt hat, vom Rang, von der Bedeutung her den größeren Wert hat. Ich glaube auch, daß diese Ausführungen beide Seiten in ihrer vorhandenen Verpflichtung lassen.

Nun ist über eines nicht hinwegzutäuschen: Die Verschärfung der Auseinandersetzungen um die Kreisumlage ist nicht bedingt durch die Tatsache, daß es Kreise und Gemeinden gibt, sondern durch ein nicht funktions- und aufgabengerechtes Finanzausgleichsgesetz. Dieses ist das Faktum. Wenn Sie einen Teil der Gebietskörperschaften überfinanzieren mit der Maßgabe, dann möge sich die Gebietskörperschaft, die Lasten hat, über Umlagen schadlos halten, dann bringen Sie natürlich in die Familie der kommunalen Selbstverwaltung zwei Träger von Aufgaben gegeneinander. Dieses kann nicht hingenommen werden.

Im Bundesvergleich - ich führte das vorhin aus - wird ersichtlich, daß in extremer Weise in Nordrhein-Westfalen für die Kreise vom Volumen und Anteil in ihrem Haushalt eine Abhängigkeit von der Kreisumlage festzustellen ist und daß für die kreisangehörigen Gemeinden in Nordrhein-Westfalen die Verpflichtung, Kreisumlagen zu zahlen, im Bundesdurchschnitt am höchsten ist. Das ist ein Fehler des Systems unseres kommunalen Finanzausgleichs.

Herr Wilmbusse, wenn Sie eben von zwei Finanzmassen für kreisfreie Städte und Kreise sprachen, dann könnte die Problematik, die jetzt vorhanden ist, entschärft werden, wenn die Schlüsselzuweisungen für die Landschaftsverbände und die Schlüsselzuweisungen für die Kreise höher gesetzt würden, weil dadurch eine bessere Transparenz unseres kommunalen Finanzierungssystems zu erreichen wäre. Dieses trägt der Landkreistag seit Jahren vor.

Wir werden es immer wieder vortragen, bis sich etwas ändert, und wir würden nicht frustriert sein, wenn keine Änderung erfolgt, weil wir meinen, daß wir hier im Interesse der Selbstverwaltung der kreisangehörigen Gemeinden und der Kreise eine notwendige Forderung erheben.

Nach meinen Feststellungen, die nur die Hälfte der Kreise bis heute betreffen, wird sich die landesdurchschnittliche Kreisumlage um 0,98, d. h. annähernd einen Punkt erhöhen. Unter den befragten Kreisen, die das schon heute übersehen, sind einige,

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
he-mm

die nicht erhöhen, es sind einige, die um einen Punkt erhöhen, und einige, die um mehr als einen Punkt erhöhen. Wenn ich das hochrechnen würde, rechnen Sie damit, daß mindestens in der Größenordnung von etwa einem Punkt sich die Kreisumlage erhöht.

Ich hatte vorhin die Zahl genannt, warum das so ist; denn der sogenannte Mitnahmeeffekt ist minus. 130 Millionen DM sind der verbesserte Anteil der Kreise über die Umlage auf der Basis der erhöhten fiktiven Hebesätze. Aber mindestens um 150 Millionen DM betragen die Mehrbelastungen der Kreise allein im Sektor Sozialhilfe. Das bedeutet, hier ist der Betrag schon mindestens 20 Millionen DM höher als die Wohltaten aus dem sogenannten Mitnahmeeffekt. Auch ein Kreistag kann sich ja keine fiktiven Einnahmen verschaffen oder Ausgaben fiktiv beschränken. Sozialhilfeleistungen sind von Gesetzes wegen dem Grunde und der Höhe nach zu gewähren.

Uns macht das natürlich Sorgen. Die Kreishaushalte haben über Jahre eine ungewöhnliche Haushaltsdisziplin an den Tag gelegt. Daß wir möglicherweise, was die Verschuldung anbetrifft, relativ besser stehen, liegt ausschließlich darin begründet, daß bei den Kreisen die investiven Ausgaben nicht so hoch sind und damit die entsprechenden Kreditmöglichkeiten nicht gegeben waren. Aber die Zunahme der Kreditverschuldung der Kreise ist auch in der Finanzstatistik über die letzten vier, fünf Jahre in eine bemerkenswerte Größenordnung geraten.

Beigeordneter Heinrichs: Herr Abgeordneter Backes, Sie haben natürlich einen Punkt angesprochen, der sich noch über Stunden vertiefen ließe. Wir wissen ja, daß die Kreise den durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarf über die Kreisumlage hereinholen können. Jetzt habe ich heute allerdings noch eine neue Bezeichnung von Herrn Leidinger gehört, den sogenannten Nachholbedarf, der am Anfang genannt wurde. Das ist ja eine weitere Umschreibung des Bedarfs. Dann gibt es auch nach meiner Kenntnis - ich habe viele gesehen - die Berechnungen, wo einfach der Mehrbedarf der Kreise zusammengestellt wird.

Ich möchte Ihnen einmal sagen, wenn die Städte und Gemeinden das auch so könnten, einfach den Mehrbedarf im kommenden Haushalt zusammenstellen und dann sagen: Bitte, den müssen wir durch Erhöhung der Steuersätze oder was weiß ich hereinholen, das ginge überhaupt nicht so. Sie stoßen da an Grenzen. Deswegen ist die Problematik, daß hier immer Rechnungen - die will ich ja gar nicht bestreiten - präsentiert werden: Der Mehrbedarf ist so, also, Gemeinden, das müßt ihr über die Erhöhung der Umlage finanzieren. - Aber irgendwo muß es ja herkommen. Deswegen meine ich, wir müssen uns darüber sehr wohl unterhalten.

Wenn Herr Meyer-Schwickerath sagt, er wäre nicht glücklich gewesen über den Erlaß des Innenministers, dann verstehe ich das

Ausschuß für Kommunalpolitik
6. Sitzung

15.01.1986
he-mm

nicht ganz. Das ist eine Sicht, die nur aus dem Blickwinkel des Landschaftsverbandes - ich sage jetzt einmal: Westfalen-Lippe - gesehen ist. Denn für meine Begriffe sind die beiden Erlasse des Innenministers auch nichts anderes als eine Interpretation der Vereinbarung zwischen Städte- und Gemeindebund und Landkreistag.

Wer diese Erlasse anders interpretiert, der steht meines Erachtens nicht auf dem Boden der Vereinbarung zwischen Landkreistag und Städte- und Gemeindebund. Ich meine, das wird für uns dann ein ernstes Problem, wenn wir einfach als Gemeinden gezwungen sind, immer die Darstellungen der Oberkreisdirektoren hinzunehmen: Das ist der Mehrbedarf im kommenden Jahr, den müßt ihr schlucken. Ihr müßt dann versuchen, in eurem eigenen Bereich das abzudecken.

Hier muß es ein Geben und Nehmen sein, ein Ausgleich, sonst lassen sich auf Dauer die Finanzverhältnisse zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden nicht im Lot halten.

Wenn Herr Leidinger dann noch auf die Kommunalaufsicht verweist, dann verstehe ich das nicht ganz. Bisher war es so, daß wir uns als Städte und Gemeinden mit den Kreisen weitgehend darüber verständigen und die Kommunalaufsicht außen vor lassen wollten. Ich glaube auch, ein derartiger Hinweis würde im Widerspruch stehen zu dem, was im Augenblick der Rhein-Sieg-Kreis mit seiner Klage gegen den Regierungspräsidenten macht, der ja einmal die Umlagerhöhung nicht in der vom Rhein-Sieg-Kreis beschlossenen Höhe gebilligt hat. Dann wären wir auch für eine Aussage dankbar, daß die Kommunalaufsicht in diesem Punkt richtig gehandelt hat. Wenn Herr Leidinger das so versteht, kann ich ihm in diesem Punkte natürlich vollkommen folgen.

Erster Landesrat Esser: Herr Abgeordneter Stump, Sie fragten, wie die Situation bei den Landschaftsverbänden ist. Ich darf für den Landschaftsverband Rheinland sagen, uns kam es zunächst einmal darauf an, einen möglichst breiten Konsens zwischen den Mitglieds Körperschaften und uns zu finden. Wir können einfach nicht verkennen, daß hier durch systematische Veränderungen Mehreinnahmen für die Landschaftsverbände zu erwarten sind, von denen wir dann glauben, daß wir das in vollem Umfang einfach nicht nehmen können, obwohl unsere Haushaltslage alles andere als gut ist.

Wir haben ja die 45 Millionen DM Defizit, die wir jetzt offen ausweisen, nicht leichten Herzens hingenommen. Aber wir müssen auch an die Mitglieds Körperschaften denken, die erheblich höhere Defizite haben. Ich erinnere an Oberhausen und Duisburg; es gibt eine ganze Reihe anderer im Bereich der kreisangehörigen Gemeinden, die in schwieriger Situation sind.

Wir werden in der Verwaltung des Landschaftsverbandes selbstverständlich alles tun, um am Ende des Jahres 1986 möglichst nicht