

(A) (Minister Schleußer)

1. Gibt es Möglichkeiten, den Ländern mehr Entscheidungskompetenz für die unmittelbare Beeinflussung ihrer Einnahmen einzuräumen?
2. Ist die bestehende Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern noch sachgerecht?
3. Kann eine Konkordanz zwischen den Aufgabenzuständigkeiten und der Finanzverteilung hergestellt werden?

Bei all diesen Überlegungen gilt: Zur Zeit ist nicht absehbar, wie die neuen Länder Ende 1994 mit ihrer Finanzkraft dastehen werden. Erst in Kenntnis aussagekräftiger wirtschaftlicher Rahmendaten der neuen Länder, die frühestens 1992/93 vorliegen dürften, ist die Erarbeitung konkreter Konzepte für die Neugestaltung des Finanzausgleichs sinnvoll und dann auch erst möglich.

Zusätzlich wird im Frühjahr 1991 eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum geltenden Finanzausgleichsgesetz zu erwarten sein. Von ihr erhoffen wir maßgebliche verfassungsrechtliche Vorgaben. Soviel sei allerdings schon heute gesagt: Nordrhein-Westfalen wird eine aktive Rolle spielen in der Debatte über die Bund-Länder-Beziehungen, auch und gerade bei den Finanzbeziehungen.

(B)

Der Blick muß überdies auf Europa gerichtet werden, auf den Binnenmarkt, der in dieser Legislaturperiode verwirklicht wird, der auch Änderungen der Finanzströme mit sich bringen wird.

Alle hier sind aufgefordert, die Landesinteressen wirkungsvoll zu vertreten. Wir haben in der Vergangenheit gezeigt, daß wir handeln und zupacken können. Ich kann Ihnen zusagen: Wir werden das auch künftig tun!

(Beifall bei der SPD - Abgeordneter Dr. Vesper [GRÜNE]: Sehr spritzig!)

Vizepräsident Dr. Klose: Herr Innenminister, ich darf Ihnen zur Einbringung des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1991 das Wort erteilen.

Innenminister Dr. Schnoor: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Namens der Landesregierung

(C)

lege ich Ihnen den Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1991 und die Änderungen anderer, damit zusammenhängender Vorschriften vor. Mit dem Gesetzentwurf zum Gemeindefinanzierungsgesetz 1991 werden die notwendigen Rechtsgrundlagen geschaffen, nach denen den Städten und Gemeinden, den Kreisen und Landschaftsverbänden die Finanzmittel im nächsten Jahr aus der Landeskasse bereitgestellt werden sollen.

Zu den finanziellen Rahmenbedingungen für den Landeshaushalt und das Gemeindefinanzierungsgesetz hat mein Kollege Schleußer das Notwendige gesagt; ich beziehe mich darauf.

Der Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1991 sieht insgesamt Zahlungen in Höhe von 17,8 Milliarden DM an unsere Kommunen vor. Das sind rund 32 v. H. aller Steuereinnahmen und etwa 27,6 v. H. der Gesamtausgaben des Landes ohne Zinsen.

Damit bleiben die Leistungen an unsere Städte und Gemeinden nach den Personalausgaben auch weiterhin der zweitgrößte Ausgabenblock im Landeshaushalt. Sie belegen, daß das Land den Zuweisungen an die Kommunen unverändert einen besonderen politischen Stellenwert beimißt.

(D)

Kernstück des Gemeindefinanzierungsgesetzes bleibt der allgemeine Steuerverbund. Der Gesetzentwurf hält auch für 1991 an dem Verbundsatz von 23 v. H. fest; nach wie vor bewegt sich damit Nordrhein-Westfalen auf hohem Niveau gegenüber den anderen Flächenländern. Auch wenn die Gewerbesteuerumlage aus den Verbundgrundlagen herausgenommen wurde, ergibt sich eine Steigerung des allgemeinen Steuerverbundes 1991 gegenüber dem laufenden Jahr um rund 1,3 Milliarden DM.

Um den realen Zuwachs des allgemeinen Steuerverbundes 1991 zu errechnen, muß man hier insbesondere die Befrachtung in Höhe von 316 Millionen DM nennen. Der reale Zuwachs beträgt dann 962 Millionen DM, das heißt rund 9 % gegenüber dem Jahr 1990. Darin ist systembedingt der Abrechnungsbetrag aus dem Jahre 1989 enthalten.

Meine Damen und Herren! Für 1991 können wir Ihnen insgesamt ein Gemeindefinanzierungsgesetz vorstellen, das sowohl strukturell eine differenzierte Verteilungsgerechtigkeit aufweist als auch die Ent-

(A) (Minister Dr. Schnoor)

scheidungsverantwortung unserer Kommunen durch einen hohen Anteil an Schlüsselzuweisungen berücksichtigt.

Für das Berechnungsverfahren bei den Schlüsselzuweisungen schlägt die Landesregierung folgende Änderungen vor:

Die Hauptansatzstaffel soll den höheren fiktiven Finanzbedarf der großen Städte noch genauer berücksichtigen. Damit werden die großen Städte mehr als bisher an der zu verteilenden Finanzmasse für Schlüsselzuweisungen teilhaben. Diese Regelung ist der letzte Schritt zur bedarfsgerechteren Verteilung. Sie stützt sich auf finanzstatistische Erhebungen und geht zurück auf das Gutachten zur Neuberechnung des Schlüsselzuweisungssystems.

Der Gesetzentwurf 1991 vollzieht die Empfehlungen der Gutachterkommission nach 1988 und 1989 in einem letzten Teilschritt. Damit wird der Bedarfs- und Belastungssituation der Gemeinden im Schlüsselzuweisungssystem angemessen Rechnung getragen.

Ich darf kurz rekapitulieren, meine Damen und Herren: Das Gutachten schlägt vor, an der überkommenen Hauptansatzstaffel im Prinzip festzuhalten. Ich weiß, daß es in anderen Bundesländern andere Modelle gibt. Andererseits geht ein so renommiertes Institut wie das Ifo-Institut in München bei seiner Empfehlung zum bayerischen Finanzausgleich ebenfalls von der Bedarfszumessung nach einer Hauptansatzstaffel aus. Wir befinden uns also auch insoweit in guter Gesellschaft.

In dem Gesetzentwurf ist darauf geachtet, daß keine Gemeinde durch die Umsetzung des Gutachtens 1991 weniger Schlüsselzuweisungen erhalten wird als in diesem Jahr. Davon zu unterscheiden, meine Damen und Herren, sind selbstverständlich die sich durch die Erhöhung der Finanzkraft der einzelnen Gemeinde ergebenden Veränderungen.

Gemeinden ohne Steuerkraftzuwächse zum Beispiel müssen systembedingt höhere Schlüsselzuweisungen erhalten. Dafür ist die Stadt Köln ein Beispiel. Ich erwähne dies, weil über die Schlüsselzuweisungszuwächse von Köln besonders gesprochen worden ist. Während nämlich die landesdurchschnittliche Steuerkraft aller Gemeinden um 5,7 v. H. wächst, haben die Steuereinnahmen in Köln in der Referenzperiode

stagniert. Dies muß sich natürlich dann beim Zuwachs an Schlüsselzuweisungen auswirken.

Auch bei der Verteilung der Investitionspauschale folgt der Gesetzentwurf den Empfehlungen des Gutachtens. Mit der Einführung des Arbeitslosenansatzes im Schlüsselzuweisungssystem bleibt für eine zusätzliche Berücksichtigung der Arbeitslosigkeit bei der Investitionspauschale auf Dauer kein Raum. Die Mittel werden künftig zu fünf Sechstel nach der Einwohnerzahl und zu einem Sechstel nach der Gebietsfläche verteilt.

Bei der Beurteilung der vorgeschlagenen Änderung darf man den Gesichtspunkt des Systemzusammenhangs nicht aus den Augen verlieren. Schon die Gutachter hatten seinerzeit großen Wert darauf gelegt, ihre Vorschläge als Ganzes zu sehen. Von daher verbietet es sich, einzelne Elemente bei der Übernahme herauszurechnen, wie manche Kritiker es gerne möchten. Es erscheint mir deswegen angebracht, an dieser Stelle darauf hinzuweisen, daß in Realisierung des Gutachtens in den vergangenen Jahren mehr als eine halbe Milliarde DM zugunsten der strukturschwachen Gemeinden umverteilt worden sind.

Ebensowenig können wir uns an der Aussage des Gutachtens vorbeidrücken, die Fläche sei ein wichtiger Einflußfaktor für kommunale Investitionen. In seiner Bedeutung tritt dieser Faktor jedoch hinter den Faktor Einwohner zurück; deshalb wird bei der Investitionspauschale die Fläche zu einem Sechstel gegenüber fünf Sechsteln für den Einwohner gewichtet. Zusammenfassend stelle ich fest: Mit der Realisierung des Gesetzentwurfs, der Ihnen jetzt zur Entscheidung vorliegt, werden wir einen Finanzausgleich haben, der den finanzwirtschaftlichen Anforderungen und den strukturpolitischen Notwendigkeiten gleichermaßen Rechnung trägt.

Zu den Schwerpunkten des Gesetzentwurfs gehört die Schuldenentlastung für die sogenannten Ausgleichsstockgemeinden. Ausgleichsstockgemeinden erhalten besondere Bedarfszuweisungen. Diese Leistungen, die von den übrigen Gemeinden finanziert werden, sind mit strengen Auflagen verbunden. Sie schränken die Handlungsfähigkeit der Fehlbetragsgemeinden deutlich ein.

Worum es uns geht, ist, daß Gemeinden, wie beispielsweise Morsbach, die seit nunmehr 40 Jahren

(C)

(D)

(A) (Minister Dr. Schnoor)

solchen Einschränkungen unterworfen sind, die volle Handlungsfähigkeit zurückgegeben wird.

Über den Weg werden wir gemeinsam noch beraten. Wir sollten uns aber in dem Ziel einig sein: Alle Gemeinden in Nordrhein-Westfalen müssen grundsätzlich Selbstverwaltungsrecht in eigener Verantwortung ausüben können. Deswegen sind an sich Ausgleichsstockgemeinden und Bedarfszuweisungen mit den entsprechenden Einschränkungen bei der Haushaltsgestaltung dieser Gemeinden ein Fremdkörper in unserem kommunalen Verfassungssystem.

Eine von mir beauftragte Arbeitsgruppe hat deshalb die Finanzwirtschaft dieser Gemeinden analysiert und Lösungsvorschläge erarbeitet. Das Ergebnis liegt Ihnen vor. Der Ausschuß für Kommunalpolitik ist mit der Angelegenheit befaßt. In einer konzentrierten Schuldenentlastung liegt ein geeigneter Weg, um die Handlungsfähigkeit der Fehlbetragsgemeinden zu erreichen. Allerdings wird dies nur möglich sein, wenn die Ausgleichsstockgemeinden selbst ihr Haushaltsgebaren entscheidend verändern und damit ihren Willen dokumentieren, das eigene Konsolidierungspotential auszuschöpfen. Ein Beispiel hierfür haben die großen Städte geliefert, die schwere Einbrüche bei der Lohnsummensteuer verkraften mußten und denen wir mit einer besonderen Haushaltshilfe unter die Arme gegriffen haben. Hier haben sich Haushaltssicherungskonzepte bereits in besonderer Weise bewährt. Haushaltssicherungskonzepte sind deshalb ein bewährtes Instrument für die Haushaltskonsolidierung auch in den Ausgleichsstockgemeinden.

(B)

Ich weiß, dies ist ein mühsamer Weg. Die Ausgleichsstockgemeinden sollten aber nicht übersehen, daß und in welchem Maße ihnen erneut die Solidarität der anderen Gemeinden zuteil wird.

Mit dem Änderungsvorschlag in Artikel 2 des Gesetzesentwurfs wird das Instrument des Haushaltssicherungskonzeptes in das Regelwerk der Gemeindeordnung überführt. Was wir seinerzeit für bestimmte Einzelfälle im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes entwickelt haben, soll in Zukunft allgemein zur Verfügung stehen. Wie notwendig das ist, hat uns das Beispiel der Stadt Burscheid gezeigt, und wie wünschenswert das ist, das Beispiel der Städte Wuppertal und Solingen, die beide aus eigener Entscheidung Haushaltssicherungskonzepte aufgestellt haben.

(C)

Mit dem Vorschlag, eine gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Fremdenverkehrsbeiträgen zu schaffen, folgt der Entwurf einer Anregung der Ausgleichsstockgemeinden. Diese führen ihre Ausgabenbelastung auch auf erhöhte Aufwendungen für den Fremdenverkehr zurück. Der Gesetzesentwurf entspricht insoweit dem Vorbild aller anderen Bundesländer mit Ausnahme von Hessen.

Ein Beispiel für das Zusammenstehen von Land und Gemeinden ist der Fonds "Deutsche Einheit". Wegen der Komplexität der Finanzierungsbeitragung möchte ich hier nicht auf Einzelheiten eingehen. Allerdings habe ich manchmal den Eindruck, daß nicht gesehen wird, welches Finanzvolumen damit verbunden ist und welche Kosten Land und Gemeinden dadurch übernehmen. Der Finanzminister hat hierauf im einzelnen hingewiesen.

Der Fonds "Deutsche Einheit" umfaßt 115 Milliarden DM. Nach Ableistung der Schuldendienstverpflichtung werden sich jedoch die Gesamtleistungen der öffentlichen Haushalte an den Fonds um ein Vielfaches erhöht haben. In dem vorliegenden Gesetzesentwurf ist sichergestellt, daß die Kosten gerecht verteilt werden. Der dabei eingeschlagene Weg mag Ihnen kompliziert erscheinen. Er schließt aber in die Solidargemeinschaft aller Gemeinden auch diejenigen ein, die wegen ihrer hohen Steuerkraft keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Ein einfacher Vorwegabzug, wie ihn andere Bundesländer praktizieren, wäre zwar einfacher, aber weniger gerecht gewesen.

(D)

Eine weitere Ausgabenposition im Gemeindefinanzierungsgesetz wird durch die Pauschalzuweisungen für Hilfsmaßnahmen unserer Kommunen in den fünf neuen Bundesländern bestimmt. Die Herausforderung, die die deutsche Vereinigung mit sich brachte, ist von unseren Kommunen in beispielhafter Weise angenommen worden. In diesem Jahr sind mehrere 100 Kommunalbeamte vor allem in Brandenburg tätig. Sie bauen dort auf, was bei uns unverzichtbarer Bestandteil des föderativen Systems ist: eine leistungsfähige kommunale Selbstverwaltung.

Ich möchte deshalb an dieser Stelle all diesen Kommunen, den Kommunalpolitikern und den Kommunalbeamten die Anerkennung der Landesregierung und meinen ganz besonderen Dank ausdrücken.

(Beifall bei der SPD)

(A) (Minister Dr. Schnoor)

Das kommende Jahr, meine Damen und Herren, wird hier keine Entlastung bringen, sondern wir werden unsere Anstrengung vielmehr noch einmal steigern müssen. Der Entwurf des Gesetzes sieht deshalb zusätzliche finanzielle Hilfen nicht zuletzt auch in Form von Personalkostenzuschüssen vor.

Bei dieser Hilfestellung unserer Kommunen ist es aber nicht geblieben. Vielfältige Unterstützungsmaßnahmen sind 1990 angelaufen, und für 1991 sind neue vorgesehen. Sie reichen von der Entwicklung planerischer Konzepte über Stellung von Sachgütern bis hin zur juristischen Beratung.

Schon 1990 konnten wir zehn Städten vorab Mittel zur Verfügung stellen. Diese Städte hatten sich sofort nach dem 9. November bei Hilfsmaßnahmen engagieren können. Daneben leisten auch alle anderen nunmehr Unterstützungshilfe, so daß es ein Gebot der Gerechtigkeit ist, die besonderen Aufwendungen dieser Gemeinden im Rahmen einer gewissen Entlastung zu unterstützen. Dazu sieht der Gesetzentwurf 80 Millionen DM vor.

Der Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes ist eine gute Grundlage, meine Damen und Herren, auf die verschiedenartigen Bedarfe und Belange ausgewogen zu reagieren. Auch wenn die Ausgangsbedingungen nicht einfach sind - ich weiß das -, so hoffe ich, daß es in den anstehenden Ausschlußberatungen gelingt, einen breiten Konsens zu finden. - Ich danke Ihnen.

(Beifall bei der SPD)

Vizepräsident Dr. Klose: Ich danke Ihnen, Herr Innenminister. - Damit, meine Damen und Herren, wird die erste Lesung des Haushaltsentwurfs 1991 für heute unterbrochen und übermorgen, am 14. Dezember, mit der Beratung fortgesetzt.

Ich rufe Punkt 2 der Tagesordnung auf:

Erstes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
- AG-KJHG -

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 11/380

(C)

Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Kinder, Jugend und Familie
Drucksache 11/815

zweite Lesung

Zu der Beschlußempfehlung des Ausschusses für Kinder, Jugend und Familie haben Sie zwei Änderungsanträge erhalten, und zwar mit Drucksache 11/851 einen Änderungsantrag der Fraktion der CDU und mit Drucksache 11/853 einen Änderungsantrag der Fraktion der F.D.P.. Diese Anträge werden selbstverständlich in die Beratung einbezogen.

Ich eröffne hiermit die Beratung und erteile als erstem Redner Herrn Abgeordneten Hilgers für die Fraktion der SPD das Wort. -

(Zurufe)

- Herr Kollege Hilgers ist nicht anwesend. Dann darf ich Herrn Abgeordneten Engelhardt für die Fraktion der CDU das Wort erteilen. -

(Zurufe)

- Auch Herr Kollege Engelhardt ist nicht anwesend. Dann erteile ich der Frau Abgeordneten Scheffler für die Fraktion DIE GRÜNEN als ersten Rednerin das Wort. - Frau Kollegin Scheffler, wollen Sie das Wort ergreifen?

(D)

(Zuruf der Abgeordneten Scheffler [GRÜNE])

- Das tut mir leid. Ich kann hier nur nach der angemeldeten Rednerfolge vorgehen. Jetzt sind Sie an der Reihe.

(Heiterkeit - Zuruf der Abgeordneten Scheffler [GRÜNE])

- Hier geht es nach der Reihenfolge und nicht nach dem Sinn. Auch die Reihenfolge ist manchmal sinnvoll. Bitte schön, Sie haben das Wort.

Abgeordnete Scheffler (GRÜNE): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Uns liegen zwei Änderungsanträge der Fraktion der CDU und der Fraktion der F.D.P. zu dem Gesetzentwurf sowie die Be-