

Der Geschäftsjahr

Städte- und Gemeindebund NRW

Herrn Präsidenten  
Ulrich Schmidt  
Landtag NRW  
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf  
Telefon 0211 • 4587-1  
Telefax 0211 • 4587-211  
e-mail: info@nwstgb.de  
pers. e-mail: Bernd.DrSchneider@nwstgb.de  
internet: www.nwstgb.de

Aktenzeichen: IV schn/do  
Ansprechpartner: Geschäftsführer Dr. Schneider  
Durchwahl 0211 • 4587-220


15. Oktober 2001

**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2002 und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 2002**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zum o.g. Gesetzentwurf darf ich mich sehr herzlich bedanken. Wunschgemäß übersende ich beigefügt die schriftliche Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes zur geflissentlichen Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen

  
(Dr. Bernd Jürgen Schneider)



Anlage



Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf  
Telefon 0211 • 4587-1  
Telefax 0211 • 4587-211  
e-mail: info@nwstgb.de  
Internet: www.nwstgb.de

Aktenzeichen: IV 902-01/1 schn/do  
Ansprechpartner/in: Geschäftsführer Dr. Schneider  
Hauptreferent Hamacher  
Durchwahl 0211 • 4587-220

12. Oktober 2001

## Stellungnahme

**des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen  
zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Regelung der Zuweisungen  
des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände  
im Haushaltsjahr 2001 und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der  
finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit  
im Haushaltsjahr 2002 (Drucksache 13/400)**

Das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes NRW hat sich in mehreren Sitzungen mit der allgemeinen kommunalen Finanzsituation und den Gesetzentwürfen der Landesregierung für ein Gemeindefinanzierungsgesetz 2002 sowie ein Haushaltsbegleitgesetz 2002 befaßt. Ausgehend hiervon nehmen wir zu den genannten Gesetzentwürfen wie folgt Stellung.

### **1. Finanzsituation der Kommunen immer schwieriger**

Die Städte und Gemeinden in NRW stehen vor kaum lösbaren Finanzproblemen. Obwohl sie seit Anfang der 90er Jahre eine konsequente und für die Bürger mit schmerzlichen Einschnitten verbundene Sparpolitik betreiben, die bislang einen dramatischen Rückgang der Investitionen und einen Abbau von rd. 46.000 Stellen zur Folge hatte, haben sich in den Verwaltungshaushalten bislang Altfehlbeträge von 5,7 Mrd. DM (1998: 2,54 Mrd. DM; 1999: 3,13 Mrd. DM) aufgebaut. Deren Abbau wird kurz- und mittelfristig nicht möglich sein. Ganz im Gegenteil: Das Innenministerium geht zu Recht davon aus, daß allein in 2001 ein Rekordfehlbetrag von weiteren 4 Mrd. DM oder sogar darüber hinaus erwartet werden muß.

#### *Mindereinnahmen durch Steuerreform kaum verkraftbar*

Ursächlich für diese krisenhafte Zuspitzung der Finanzsituation sind neben konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen massive Steuer- und Zuweisungsverluste durch das am Jahresbeginn in Kraft getretene Steuersenkungsgesetz und das Steuersenkungsergänzungsgesetz (künftig: Steuerreform 2000). Allein durch diese beiden Gesetze erleiden die Kommunen im Jahr 2001 unmittelbare Steuerverluste von 1,1 Mrd. DM insbesondere beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und mittelbare Zuweisungsverluste im

kommunalen Finanzausgleich von weiteren 1,06 Mrd. DM. Insgesamt müssen die Kommunen durch die Steuerreform 2000 also mit Mindereinnahmen von rd. 2,16 Mrd. DM rechnen. Zwar sind die Auswirkungen dieser Reform wegen des Vorziehens der letzten Einkommensteuerentlastungsstufe nach dem vorangegangenen Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 in das Jahr 2001 im Jahr 2002 weniger einschneidend als im Vorjahr und belasten die Kommunen vorübergehend "nur" mit Mindereinnahmen von rd. 500 Mio. DM; in den Folgejahren bis 2006 wird aber die durch die Steuerreform verursachte Einnahmeminderung wieder sprunghaft bis auf 3,3 Mrd. DM jährlich ansteigen.

#### *Weitere zusätzliche Belastungen*

Neben der Steuerreform wirken sich zusätzlich noch andere Bundesgesetze negativ auf die Kommunen aus:

- Über ihre mittelbare und unmittelbare Steuerbeteiligung müssen sie die Erhöhung des Kindergeldes im Rahmen des 2. Gesetzes zur Familienförderung für das erste und zweite Kind um 30,00 DM auf 301,20 DM ebenso mitfinanzieren (Steuerausfälle ab 2002 jährlich: rd. 270 Mio. DM) wie die Erhöhung der Pendlerpauschale ab dem 01.01.2001 (Steuerausfälle: 60 Mio. DM jährlich).
- Auch die inzwischen beschlossene steuerliche Förderung der privaten Altersvorsorge wird sich - wenn auch nicht sofort gravierend (Mindereinnahmen in 2002: 51 Mio. DM) - auf die künftigen Steuer- und Zuweisungseinnahmen zunehmend negativ auswirken: Die Verluste werden von 283 Mio. DM in 2003 bis auf 873 Mio. DM in 2008 ansteigen.
- Außerdem werden den Kommunen in den nächsten Jahren bundesweit rd. 14 Mrd. DM aus dem Kauf der UMTS-Lizenzen durch die großen Mobilfunkunternehmen verlorengehen, weil diese Unternehmen die Kosten des Lizenzerwerbs über den gesamten Abschreibungszeitraum hinweg als Betriebsausgaben steuerlich absetzen können. Den NRW-Kommunen drohen hieraus in den nächsten Jahren weitere Einnahmeverluste von rd. 2 Mrd. DM.

#### *Gewerbsteuer bricht weg*

In dieser ohnehin schon konfliktbelasteten Situation ohne nennenswerte Besserungsaussichten melden die Kommunen dramatische Einbrüche bei der Gewerbsteuer. Allein im ersten Halbjahr 2001 ist die Gewerbsteuer der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nach Angaben des LDS um durchschnittlich -4,1 % zurückgegangen. Vorsichtige Schätzungen gehen davon aus, daß sich der Rückgang im Jahresverlauf weiter verschärfen wird und wir insgesamt für das 2001 in Westdeutschland mit einem Rückgang von 9,6 % rechnen müssen.

Ursachen für den Einbruch der wichtigsten eigenständigen kommunalen Steuerquelle in diesem Jahr sind vor allem die massiven Reduzierungen der Gewerbsteuervorauszahlungen. Vielfach müssen Städte und Gemeinden sogar bereits geleistete Gewerbsteuerzahlungen an die Unternehmen zurückzahlen. Zudem sind die Abschlußzahlungen für das Hauptveranlagungsjahr 1999 erwartungsgemäß schwach.

Die "Gewerbsteuerkrise" wird sich im Jahr 2002 verschärfen und zu einem noch deutlicheren Einbruch der Einnahmen führen. Grund sind "Webfehler" der Steuerreform 2000. So sind ab dem 01.01.2002 Dividenden, die zwischen Kapitalgesellschaften ausgeschüttet werden, ebenso steuerfrei wie Veräußerungsgewinne, die ein Unternehmen aus einer Beteiligung von weniger als 10 % bezieht. Dabei sind die Gewerbesteuerausfälle, die sich aus der Steuerfreistellung von Dividendenzahlungen ergeben, im Gesetzgebungsverfahren zur Steuerreform 2000 nicht gesehen und dementsprechend bei den Auswirkungen des Gesetzes auch nicht berücksichtigt worden. Als Folge davon legen sich der-

zeit Versicherungsgesellschaften zahlreiche Beteiligungen zu. Neben den steuerfreien Dividenden können die an die Versicherten ausgeschütteten Erträge als Betriebsausgaben den Gewerbeertrag so weit mindern, daß faktisch auf Dauer keine Gewerbesteuer mehr gezahlt werden muß.

Verantwortlich dafür, daß sich immer mehr Unternehmen so legal ihrer Gewerbesteuerpflicht gegenüber ihrer Stadt/Gemeinde entziehen können, obwohl deren Gewinne wachsen, sind die permanenten Eingriffe des Bundesgesetzgebers in die Substanz der Gewerbesteuer in den letzten 20 Jahren. Der Wegfall der Gewerbesteuerereinnahmen in einer ohnehin sehr angespannten Finanzsituation stellt für die Städte und Gemeinden eine geradezu existenzbedrohende Entwicklung dar. Deswegen fordern die kommunalen Spitzenverbände, daß diese "Webfehler" im Rahmen des Gesetzes zur Fortentwicklung des Unternehmensteuerrechts beseitigt werden. Die diesbezügliche Initiative des Finanzministers ist voll inhaltlich zu unterstützen.

#### *Gewerbesteuerumlage zu Lasten der Kommunen zu hoch*

Eine weitere Korrektur ist dringend und unverzüglich durchzuführen: Angesichts der massiv nach unten zu korrigierenden Gewerbesteuererwartungen gibt es keine Rechtfertigung mehr für die Abschöpfung vermeintlicher Gewerbesteuermehrnahmen der Kommunen durch eine Erhöhung der Gewerbesteuerumlage von bisher 20 % auf fast 30 %, wie sie zugunsten von Bund und Ländern ab 2001 wachsend bis 2005 langfristig im Steuersenkungsgesetz festgeschrieben worden ist. Nicht Gewerbesteuerzuwächse, sondern -einbrüche kennzeichnen die derzeitige Realität. Jetzt zeigt sich, wie falsch die im Rahmen der Steuerreform 2000 vorgenommene Festschreibung dieser Umlageerhöhungen auf der Grundlage von nicht nachprüfbar und risikobehafteten Schätzungen des Bundesfinanzministeriums ohne die von den kommunalen Spitzenverbänden seinerzeit geforderten Risikoabschläge oder Befristung dieser Umlageerhöhungen war. Deshalb muß die Gewerbesteuerumlageerhöhung, die Bund und Länder seinerzeit gegen den massiven Widerstand der kommunalen Spitzenverbände durchgesetzt haben, unverzüglich korrigiert werden. Denn die Grundlagen für die damalige Entscheidung haben sich massiv zu Lasten der Städte und Gemeinden verändert.

Hinzu kommt der Umstand, daß die Bundesregierung in absehbarer Zeit die neuen branchenbezogenen Abschreibungstabellen für Anlagegüter nicht einführen wird, obwohl diese zu den Gegenfinanzierungsmaßnahmen der Steuerreform 2000 gehörten. Sie hat statt dessen zur zukünftigen Gestaltung der Abschreibungstabellen ein Gutachten ausgeschrieben. Die von den branchenbezogenen AfA-Tabellen erhofften Mehreinnahmen von 1,5 Mrd. DM in 2001 (Gemeindeanteil bundesweit: 572,3 Mio. DM, hiervon Gewerbesteueranteil: 517,3 Mio. DM; Anteil NRW-Gemeinden: 24 % = 138 Mio. DM) stehen damit nur auf dem Papier. Auch deshalb muß die Gewerbesteuerumlage korrigiert werden.

#### *Verwaltungshaushalte weiterhin hoch defizitär*

Die Konsolidierung der defizitären gemeindlichen Verwaltungshaushalte ist ausgehend hiervon nach wie vor die zentrale finanzpolitische Herausforderung in den nächsten Jahren. Eine Trendwende ist nicht in Sicht.

Gewisse Lichtpunkte in den vergangenen Haushaltsjahren dürfen nicht fehlinterpretiert werden: Zum einen haben die Kommunen verstärkt ihr Tafelsilber veräußert: Doch derartige Operationen lösen keine finanziellen Strukturprobleme, sind nicht unendlich wiederholbar. Auch der außergewöhnliche steuerliche "Segen" in den letzten beiden Jahren resultiert aus Sondereffekten in einigen Branchen wie Banken, Versicherungen und Telekommunikation. Diese Mehreinnahmen sind zudem sehr ungleich verteilt.

Die angespannte Finanzsituation dürfte sich in den nächsten Jahren kaum ändern. Bei den Steuereinnahmen wird es in 2002 und in den Folgejahren wegen der steuerlichen Entlastungsmaßnahmen selbst bei anziehender Konjunktur keine bzw. nicht diejenigen Zuwächse geben, die erforderlich sind, um zwangsläufige, unvermeidbare Ausgabesteigerungen abfangen zu können. Andere Möglichkeiten zur Verbesserung der Einnahmesituation bestehen nicht. Die Hebesätze bei der Gewerbesteuer sind weitgehend ausgereizt.

Von daher ist folgende Einschätzung der Deutschen Bundesbank richtig: "Die Gebietskörperschaften zusammen genommen werden im kommenden Jahr wieder ein erhebliches Defizit aufweisen. ... Ausschlaggebend hierfür sind die mit der Steuerreform verbundenen Ausfälle. Die Steuereinnahmen werden deshalb trotz der erwarteten günstigen konjunkturellen Entwicklung insgesamt rückläufig sein, ...."

Wie die folgenden Jahre zum Abbau der Fehlbeträge in den Verwaltungshaushalten und gleichzeitig zur Vorsorge wegen der Folgen der Steuerreform in 2005 - in diesem Jahr erreichen die gemeindlichen Mindereinnahmen ihre Spitze - genutzt werden sollen, und dies durch konsequentes Sparen und Konsolidieren auf der Ausgabenseite, ist mehr als fraglich. Denn die Sparpotentiale sind durch die langjährigen erfolgreichen Konsolidierungsrunden weitgehend aufgebraucht. Die Mobilisierung zusätzlicher Reserven erscheint daher kurz- und mittelfristig nahezu ausgeschlossen. Die Feststellungen des Innenministeriums in dem Runderlaß vom 04.10.2001 zu den Orientierungsdaten, wonach die Konsolidierung der Kommunalhaushalte weiterhin erste Priorität sein müsse und nur durch konsequentes Sparen und Konsolidieren bei den Ausgaben 2002 und in den Folgejahren ein schrittweiser Rückgang der Fehlbeträge mit dem Ziel des Abbaus der Altfehlbeträge erreicht werden könne, ist zwar grundsätzlich richtig; aber was die Zielerreichung betrifft, nicht realistisch.

#### *Kostenexplosion bei Sozial- und Schulausgaben*

Das Erwirtschaften neuer Handlungsspielräume auf der Ausgabenseite erscheint um so schwieriger, als insbesondere bei den sozialen Leistungen, einem der gewichtigsten Ausgabebereiche im Verwaltungshaushalt, in den nächsten Jahren erhebliche, nicht verkraftbare Steigerungen drohen. Denn es fest steht: Ob es den Gemeinden gelingt, bei der Konsolidierung insoweit weitere, wenn auch bescheidene Erfolge zu erzielen, hängt im wesentlichen von der Ausgabenentwicklung in den Sozialhaushalten ab. Gerade hier könnte das "Zwischenhoch" der vergangenen Jahre mit rückläufigen Ausgaben schon bald durch anhaltende, schwere und von den Gemeinden nicht steuerbare "Tiefdruckeinfüsse" abgelöst werden.

So verpuffen die Entlastungseffekte bei der Pflegeversicherung zusehends. Die bisherigen Einsparungen der Kommunen sind zudem längst durch erhöhte Ausgaben in anderen sozialen Bereichen aufgezehrt worden. Die begrenzten Pflegesätze und die Tatsache, daß die Menschen immer älter und immer mehr ältere Leute immer stärker pflegebedürftig werden, haben dazu geführt, daß bereits heute bis zu 60 % der Bezieher von Leistungen aus den Pflegekassen auf Sozialhilfe angewiesen sind. Dieser Trend wird sich weiter verstärken. Aus einem unveröffentlichten Gutachten für die Enquete-Kommission "Demographischer Wandel" im Bundestag geht hervor, daß bereits ab 2005 eine Beitragserhöhung notwendig sei, will man das bisherige Leistungsniveau aufrechterhalten. In der Studie geht der Bremer Gesundheitsexperte Rotgang davon aus, daß sich die Beiträge bis 2040 von jetzt 1,7 % auf 3,7 % mehr als verdoppeln müßten, sofern die Leistungen auf heutigem Niveau bleiben sollen. Hiervon ist aber nicht auszugehen. Denn die angespannte Situation auf dem Arbeitsmarkt und die lahrende Konjunktur sind ursächlich nicht auf die durchschnittliche Steuerbelastung der deutschen Unternehmen im internationalen Vergleich, sondern auf die zu hohen Lohnnebenkosten zurückzuführen. Nach einer Studie der Unternehmensberatung William Mercer liegt Deutschland im europäischen Vergleich auf Rang 3 der Länder mit den höchsten Sozialabgaben. Es sind also

weniger die Steuern als die Arbeitskosten (Lohnnebenkosten und hohe Löhne), die im internationalen Vergleich eine Standorthypothek darstellen. Solange diese Hypothek besteht, ist nicht davon auszugehen, daß der Gesetzgeber die Beitragssätze für die Pflegeversicherung zur Aufrechterhaltung des Leistungsniveaus anpaßt. Die Konsequenz ist, daß die Sozialhilfe in immer stärkeren Maße aufstockende Leistungen gewähren muß.

Auch die "Eingliederungshilfe für Behinderte" entwickelt sich in den letzten Jahren zu einem für die kommunale Familie kaum noch tragbaren Kostenfaktor. Er ist in der öffentlichen Diskussion weitgehend unbeachtet geblieben, obwohl er in den letzten Jahren stetig steigt, allein in 2001 um 6 % auf 4,5 Mrd. DM, und damit mittlerweile rund ein Viertel der gesamten Sozialhilfeausgaben in NRW ausmacht. Wenn in 2001 von den Ausgaben in den Verwaltungshaushalten der Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland von 9,4 Mrd. DM knapp die Hälfte (48 %) = 4,5 Mrd. DM für Leistungen der Eingliederungshilfe ausgegeben werden, ist dies mehr als ein Warnzeichen. Dramatisch ist die Kostenentwicklung vor allem bei den Hilfen in Wohneinrichtungen. Hier gehen die Landschaftsverbände davon aus, daß diese von 2,532 Mrd. DM in 2001 auf 3,6 Mrd. DM in 2005 steigen und sich auf 5 Mrd. DM im Jahr 2010 verdoppeln werden; ursächlich hierfür ist die ansteigende Zahl der Betreuungsfälle in den nächsten Jahren um jährlich 4 - 6 %. Hier stellt sich die Frage, ob die Behindertenhilfe und deren Finanzierung wirklich eine kommunale oder nicht doch eine gesamtstaatliche Aufgabe ist.

Weitere Gefahren für die kommunalfinanzierte Sozialhilfe ergeben sich aus der Zuwanderungspolitik der Bundesregierung. Diese läßt bisher keinen Willen erkennen, die Empfehlung der Zuwanderungskommission zur Schaffung staatlich finanzierter Integrationskurse umzusetzen, um positive Rahmenbedingungen für eine kommunale Integrationspolitik zu schaffen. Die Zuweisungskommission fordert Integrationskurse zur Erstförderung von Migrantinnen für 220.000 Zuwanderer pro Jahr. Die hierfür im Bundeshaushalt veranschlagten Mittel von 340 Mio. DM reichen bei weitem nicht aus, sie müßten auf mindestens 1 Mrd. DM erhöht werden. Minister Behrens hat Recht, wenn er darauf verweist, daß bisher die Last der Integration vor allem die kommunale Ebene treffe. Ausgehend hiervon muß der Gesetzentwurf des Bundesinnenministers, der bisher die Kostenfrage bewußt offen läßt, in dem Sinne nachgebessert werden, daß Kommunen von der Kostentragung freigehalten werden. Dies muß auch für den Fall gelten, daß sich Bund und Länder auf eine hälftige Kostenteilung verständigen.

Die kommunalen Bemühungen zur Eindämmung und Beherrschung der zu erwartenden Kostensteigerungen bei der Sozialhilfe haben kaum Aussicht auf Erfolg, wenn immer wieder Gesetze beschlossen werden - wie das vor wenigen Monaten verabschiedete Grundsicherungsgesetz -, die Sozialleistungen einführen und die Kommunen für zuständig erklären, ohne die erforderlichen Mehrkosten für die Leistung und die Organisation der Auszahlung voll zu erstatten. Die Kommunen können und wollen auch weiterhin zuverlässige Einzelfallhilfe für sozial Bedürftige leisten. Dagegen ist es aber nicht ihre Aufgabe, Verantwortung für immer mehr Bürgerinnen und Bürger zur dauerhaften Existenzsicherung zu übernehmen. Die Grundsicherung ist eine gesamtstaatliche Aufgabe des Bundes im Rahmen der Alterssicherung. Anders als bei der nachrangigen Sozialhilfe wird bei der Grundsicherung nicht vermutet, daß der Lebensunterhalt durch Verwandte sichergestellt wird, die im selben Haushalt leben. Dadurch wird ein größerer Personenkreis, der bisher keine Sozialhilfe erhält, zu Beziehern der Grundsicherung - mit höheren Leistungen als in der Sozialhilfe. Auch sieht die Grundsicherung anders als das Bundessozialhilfegesetz eine Kostenersatzpflicht der Erben aus dem Nachlaß für bezogene Sozialhilfe bzw. Grundsicherungsleistungen nicht vor. Die Erben werden damit zu Lasten der Kommunen begünstigt. Ausgehend hiervon schätzen die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene, daß die neue Grundsicherung für Altersrentner und erwerbsfähige Personen ab dem 18. Lebensjahr zusätzliche Belastungen in Höhe von 2 Mrd. DM verursachen. Die bundesseitig vorgesehenen Ausgleichsleistungen in Höhe von 800 Mio. DM reichen also bei weitem nicht aus.

Auch im Schulbereich gibt es Kostensteigerungen, welche die Gemeinden zusehends finanziell überfordern. Die Öffnung von Schulen für ihr außerschulisches Umfeld, die den Unterricht ergänzenden Betreuungsangebote, der integrative Unterricht von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die zunehmende Gewalt und der dadurch bedingte Einsatz von Sozialarbeitern und nicht zuletzt der Einsatz neuer Medien zeigen eines ganz deutlich: Die Lasten der Schulfinanzierung verlagern sich immer weiter auf den Schulträger. Die Konsequenz: Das Geld für die Sanierung von Schulgebäuden fehlt. Die Mark kann man schließlich nur einmal ausgeben. Dieser Grundsatz gilt auch für die kommunale Ebene.

#### *Entwicklung bei Kommunalinvestitionen beängstigend*

Ein Sanierungsstau existiert aber nicht nur für Schulen. Betroffen sind alle Gebäude, Liegenschaften und Infrastruktureinrichtungen in unseren Städten und Gemeinden. Deren Verfall ist die Konsequenz eines radikalen Sparkurses in den letzten 10 Jahren, der dazu geführt hat, daß die Investitionen für Baumaßnahmen seit 1992 (9,259 Mrd. DM bis zum Jahr 2000) um 36,89 % auf 5,843 Mrd. DM zurückgegangen sind. Der Anteil am Volumen des Verwaltungshaushaltes fiel von 51,45 % auf 32,9 %. Von daher ist es nicht verwunderlich, daß aufgrund der strengen Haushaltskonsolidierung die Ausgaben aller NRW-Kommunen im Vermögenshaushalt im Jahr 2000 mit 17,729 Mrd. DM rd. 1,7 Mrd. unter dem Ausgabeniveau des Jahres 1993 liegen. Bei den Verwaltungshaushalten sieht es ähnlich aus.

Ein Vergleich mit der Entwicklung der Sozialleistungen verdeutlicht die beängstigende Entwicklung bei den Kommunalinvestitionen: Während 1981 die Baumaßnahmen mit 8,1 Mrd. DM noch 1,5 Mrd. DM über den Leistungen der Sozialhilfe (6,6 Mrd. DM) lagen, hat sich mittlerweile die Entwicklung genau umgekehrt. Bereits 1990 überragten die Sozialhilfeausgaben (12,5 Mrd. DM) die Baumaßnahmen (7,9 Mrd. DM) um 4,6 Mrd. DM; im Jahr 2000 (Sozialhilfe: 15,97 Mrd. DM; Baumaßnahmen: 5,84 Mrd. DM) waren es bereits 10,13 Mrd. DM (gegenüber 1990 entspricht dies einer Steigerung um 120,22 % = 5,53 Mrd. DM). Die katastrophalen Folgen für den Arbeitsmarkt und die mittelständische Wirtschaft, vor allem die Bauindustrie sind bekannt. Wenn man weiter bedenkt, daß steigende Arbeitslosenzahlen zwangsläufig zu weiter steigenden Sozialhilfeausgaben und gleichzeitig noch weniger Steuereinnahmen führen - 100.000 Arbeitslose belasten die öffentlichen Kassen mit 4 Mrd. DM in Form von zusätzlichen Sozialausgaben und Steuermindereinnahmen -, wird eines deutlich: Vor allem die Sozialhilfeausgaben zerstören die Investitionsfähigkeit der Gemeinden und setzen damit einen für die Gemeinden verhängnisvollen Teufelskreis mit einer nicht mehr beherrschbaren Verschuldensspirale in Gang. Dies vor dem Hintergrund, daß 2/3 aller Investitionen von Bund, Ländern und den Gemeinden getätigt werden.

Wenn die Kommunen als Standortgemeinden, und damit Bürger und Wirtschaft von Nordrhein-Westfalen im immer schärfer werdenden globalen Standortwettbewerb weiter bestehen wollen, muß der negative Trend bei den Investitionen für die kommunale Infrastruktur unverzüglich umgekehrt werden. Aber hierzu sind die Kommunen aus eigener Kraft nicht mehr in der Lage. Kostenverlagerungen vom Land auf die Kommunen sind hierbei absolut kontraproduktiv.

Die Investitionen der Kommunen bundesweit müssen um mindestens 50 % steigen, damit diese ihren Verpflichtungen nachkommen können. Nach einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik liegt der Investitionsbedarf der Kommunen bundesweit in den 10 Jahren von 2000 bis 2009 bei 1,34 Billionen DM. Dies macht das ganze Ausmaß der bestehenden Verfallssituation deutlich.

## 2. Echte spürbare Anhebung der Schlüsselzuweisungen

Ausgehend von dieser Situationsbeschreibung und in dem Bewußtsein, daß die zentralen Deckungsprobleme nach wie vor in den Verwaltungshaushalten liegen, fordert der Städte- und Gemeindebund eine spürbare echte Anhebung der Schlüsselzuweisungen entsprechend dem Anstieg des verfügbaren Verbundbetrages um +3,4 %. Dieser Anstieg ist notwendig, um die kommunale Aufgabenerfüllung trotz zu erwartender überproportionaler Ausgabesteigerung im Schul- und Sozialbereich nicht zu gefährden. Der von der Regierung angebotene Anstieg von +3 % (= 176 Mio. Euro) ist aber vor allem deshalb für die Kommunen in keiner Weise akzeptabel, weil das Land durch die Befrachtung im Rahmen des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (166,17 Mio. Euro), die Kostenverlagerungen im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes (125,9 Mio. Euro) sowie die Kürzung zahlreicher Förderprogramme im Umfang von rd. 57,32 Mio. Euro insgesamt Belastungen und Kosten in Höhe von 349,39 Mio. Euro (= 683,34 Mio. DM) auf die kommunale Ebene verlagert. Sowohl der Zuwachs beim verfügbaren Verbundbetrag (+3,4 % = 240,022 Mio. Euro) als auch bei der Schlüsselmasse (+3 % = 176,089 Mio. DM) stehen damit nur auf dem Papier. Aus der Steigerung beim verfügbaren Verbundbetrag wird eine Reduzierung um 109,2 Mio. Euro. Das entspricht einer Kürzung des Verbundsatzes um 0,33 %. Damit verletzt das Land seine Verpflichtung aus Art. 79 der Landesverfassung, im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewähren. Der Finanzminister hat diesen Tatbestand bei der Haushaltseinbringung am 05.09.2001 interessanterweise wie folgt beschrieben: "Daran wird deutlich, daß wir mit diesem Sparhaushalt die finanziellen Möglichkeiten des Landes im Interesse der Kommunen ausgeschöpft haben und daß jedes andere Bild eine nackte Verzeichnung ist." Es fragt sich nur, aus welchem Blickwinkel das Land die Interessen der Kommunen definiert.

Die Tatsachen, daß das Land 20 Jahre lang über seine Verhältnisse gelebt hat (FM Steinbrück in der PK vom 5. Juli 2001), daß das Land es in bezug auf seine Beamten jahrelang versäumt hat, entsprechende Rückstellungen für die Versorgungslasten zu tätigen, daß das Land in den letzten 10 Jahren nicht Personal abgebaut - so die stereotype Forderung des Landesrechnungshofs seit Jahren -, sondern sogar noch Neueinstellungen getätigt hat, all das kann nicht dazu mißbraucht werden, um die Kommunen mit dem Ziel reichzurechnen, diesen angeblichen Reichtum anschließend in Form von Kostenverlagerungen zur Entlastung des eigenen Haushaltes abzuschöpfen. Hiergegen verwahrt sich der Städte- und Gemeindebund auf das Entschiedenste. Derartige Kürzungen und Kostenübertragungen sind nicht mehr verkraftbar: Die Sparpotentiale sind aufgebraucht, die Investitionsquote an einem nicht mehr weiter senkbaren absoluten Tiefpunkt angelangt, die kommunalen freiwilligen Leistungen auf ein absolutes Minimum reduziert - und dennoch stehen die Kommunen vor nicht mehr lösbaren Haushaltsproblemen.

Bund und Länder haben durch Gesetze wiederholt kommunale Konsolidierungserfolge in den letzten Jahren abgeschöpft. Der gewaltige Druck auf die öffentlichen Finanzen, der aus dem ökonomischen Wandel resultiert, erfordert jedoch andere Rezepte und Konzepte. Nach 32 Jahren ist eine grundlegende Gemeindefinanzreform längst überfällig, bei der es nicht nur um eine Reform des Gemeindesteuersystems, sondern ebenso gleichgewichtig und gleichrangig darum gehen muß, die Ausgabenexplosion in den Bereichen Soziales und Schule einzudämmen und generell die Aufgaben- und Ausgabenbelastung der Kommunen an deren Einnahmesituation anzupassen. Eine Beteiligung des Bundes an der Sozialhilfe, so die Forderung des Innenministers, ist dabei unumgänglich.

Präsidium und Finanzausschuß unseres Verbandes haben sich intensiv mit dieser Problematik beschäftigt und mit großer Mehrheit anliegendes Thesenpapier (**Anlage 1**) verabschiedet.

Auch die Forscher des Deutschen Instituts für Wirtschaftsförderung sprechen sich in einem neuen Gutachten dafür aus, die Gemeindefinanzen auf eine neue Basis zu stellen. So sollte der Anteil der Kommune an der weniger konjunkturanfälligen Umsatzsteuer



von derzeit 2,2 % auf 5 % steigen. Bund und Länder könnten die dadurch bedingten Ausfälle durch eine Anhebung der Mehrwertsteuer oder der Kreditaufnahme ausgleichen.

### 3. Schulpauschale unbefriedigend

Entsprechend dem Beschluß des Kabinetts wird eine Schulpauschale mit einem Volumen von 460 Mio. EUR gebildet. In bezug auf die Verteilung der Mittel setzt sich der Verband für eine Kombination von Schülern (75 %) und Schulen (25 %) unter Berücksichtigung von Mindestbeträgen ein, um die Finanzbedarfe vor allem kleinerer Städte und Gemeinden in dem notwendigen Umfang befriedigen zu können. Bei einem Volumen von 550 Mio. DM hatte das Innenministerium für die Gemeinden einen Mindestbetrag von 300.000 DM vorgesehen.

Auf der Grundlage des Kabinettsbeschlusses vom 03.07.01 wird die Schulpauschale nur nach Schülern (ungewichtet) und nicht, wie vom Verband gefordert, unter Einbeziehung von Schulen (25 %) verteilt. Nach Berechnungen des Innenministeriums ergibt sich rein rechnerisch bei diesem Volumen ein Betrag für jeden Schüler in Höhe von rd. 170 EUR. Entgegen der Zusicherung des Innenministers in den Gesprächen mit Präsident Leifert und HGF Heinrichs am 28.05.2001 wird der Mindestbetrag nicht proportional zur Erhöhung des Volumens der Pauschale von 550 Mio. DM auf 460 Mio. EUR (= 900 Mio. DM) angehoben. Statt dessen sind folgende Mindestbeträge vorgesehen:

- Gemeinden: 175.000 EUR
- Kreise: 300.000 EUR
- je Landschaftsverband: 1.500.000 EUR

Wenn die Einbeziehung der bisherigen pauschalen Zuweisungen zur Förderung des Lernens mit neuen Medien in öffentlichen Schulen (65 Mio. DM) noch akzeptiert werden kann, ist die Absicht der Landesregierung, auch die bisherigen besonderen Bedarfszuweisungen zu überdurchschnittlich hohen Schülerfahrkosten in Höhe von 35 Mio. DM (vgl. § 21 Abs. 2 Nr. 2 GFG 2001) in die neu zu bildende Schulpauschale zu integrieren, inakzeptabel und nicht hinnehmbar. Abgesehen davon, daß es hierfür keinerlei sachliche Gründe gibt, wären damit – entgegen der Zusicherung des Innenministers – Verteilungseffekte zugunsten des kreisfreien Bereichs in Höhe von 35 Mio. DM verbunden. Denn von den Bedarfszuweisungen profitierte bisher ausschließlich der kreisangehörige Bereich (Kreise: 11 Mio. DM; Städte und Gemeinden: 24 Mio. DM).

Aus der Sicht des Städte- und Gemeindebundes ist eine Abschaffung dieses Zuwendungstatbestandes aus folgenden Gründen nicht vertretbar:

#### a) Kommunen, die mit notwendigen Schülerfahrkosten deutlich höher belastet sind

Die Zuwendung ist und bleibt von der Sache her gerechtfertigt, da es unbestreitbar Kommunen gibt, die mit notwendigen Schülerfahrkosten deutlich höher belastet sind als der Durchschnitt. Der Tatsache einer besonders hohen Belastung steht nicht entgegen, daß es nicht gelingt, diesen erhöhten Bedarf anhand eines mathematischen Modells unter Verwendung verschiedener Indikatoren zu beschreiben. Überdurchschnittlich hohe Schülerfahrkosten werden durch verschiedenste Faktoren begünstigt, so z.B. durch eine große Fläche, eine - zahlenmäßig kaum erfaßbare - ungünstige Siedlungsstruktur mit vielen Teilorten, eine überdurchschnittliche Zahl auswärtiger Schülerinnen und Schüler, ein schwach ausgeprägtes Liniennetz im ÖPNV oder auch die Gefährlichkeit von Schulwegen, die anspruchsbegründend i.S. der Schülerfahrkostenverordnung wirken kann.

b) Möglichkeiten einer Verfahrensvereinfachung

Angesichts der schwer faßbaren Einflußfaktoren ist die Aussage des Innenministeriums wahrscheinlich richtig, daß es kein befriedigendes Modell einer pauschalen Feststellung des erhöhten Bedarfs gibt. Dann bleibt als einzige Möglichkeit, wie bisher die Höhe der Belastungen nicht an abstrakten Indikatoren, sondern an der Ist-Belastung auszurichten. Der Städte- und Gemeindebund hatte hierzu vorgeschlagen, auf die aufwendige Ermittlung der "notwendigen" Schülerfahrkosten zu verzichten und statt dessen die nachgewiesenen Ist-Ausgaben zugrunde zu legen. Dies erscheint deshalb vertretbar, weil nach den Erhebungen der Geschäftsstelle die sog. "notwendigen" Schülerfahrkosten sich nur marginal von den absoluten Ausgaben für diesen Bereich unterscheiden (1,3 %). Es ist auch nachvollziehbar, daß Kommunen, die bereits extrem mit Schülerfahrkosten belastet sind, kaum noch freiwillige weitere Ausgaben auf sich nehmen.

Eine weitere Verfahrensvereinfachung könnte dadurch erreicht werden, daß die Ausgleichssummen in einem Jahr sorgfältig ermittelt und dann für einen Zeitraum von 2 oder 3 Jahren festgeschrieben werden. So würde sich der Erhebungsaufwand ebenfalls erheblich reduzieren.

Ein weiterer Gedanke, der allerdings politisch kontrovers sein dürfte, wäre es, die Ansprüche nach der Schülerfahrkostenverordnung einzuschränken.

c) Auswertung der Optimierungsversuche

Nicht nachvollziehbar ist die Haltung des Innenministeriums auch insoweit, als den gemeinsamen Optimierungsbemühungen am bestehenden System bislang überhaupt keine Chance gegeben wurde. Ob sich beispielsweise die neuen Erhebungsbögen bewähren, kann frühestens im Rückblick auf das Jahr 2001 beurteilt werden. Auch die übrigen Maßnahmen, insbesondere die intensive Information der Schulträger über die aufgetretenen Probleme sowohl durch das Innenministerium als auch durch den Verband, können erst im Jahresbericht 2002 des Landesrechnungshofs ihren Niederschlag finden.

d) Fazit:

- Die Prüfbemerkungen in den Jahresberichten des Landesrechnungshofs für die Jahre 1998 und 1999 finden sich interessanterweise im Bericht für das Jahr 2000 nicht wieder.
- Mit dem Innenministerium ist seinerzeit vereinbart worden, zunächst den Weg der Optimierung zu beschreiten (Praxistest, der von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände und des Innenministeriums überarbeiteten Erhebungsbögen, die in einem gemeinsamen Runderlaß von FM und IM Ende Juni 2000 den Städten und Gemeinden bekanntgemacht worden sind).
- Der Tatsache einer besonderen, anhand konkreter Zahlen objektiv nachweisbaren überproportionalen Belastung bestimmter Städten und Gemeinden mit Schülerfahrkosten steht nicht entgegen, daß es wegen der schwer erfaßbaren Einflußfaktoren (Fläche, Siedlungsstruktur, Anzahl auswärtiger Schüler) nicht gelingt, diesen objektiv erhöhten Bedarf in ein mathematisch-statistisches Modell umzuwandeln, das einer pauschalen Feststellung zugänglich ist.
- Wenn es kein befriedigendes Modell für eine Pauschalierung gibt, ist von der "Ist-Belastung" auszugehen, zumal diese im Umfang nur um 1,3 % von den notwendi-

gen Schülerfahrtkosten abweicht. Weiter besteht die Möglichkeit, diese für einen bestimmten Zeitraum festzuschreiben, um den Erhebungsaufwand zu minimieren.

- Im Bewußtsein, daß die notwendigen Schülerfahrtkosten nur teilweise ausgeglichen werden, ist kaum anzunehmen, daß betroffene Kommunen durch unwirtschaftliches Verhalten zusätzliche Kostenbelastungen riskieren.
- Da der erhöhte Finanzbedarf im Bereich der Schülerfahrtkosten dauerhafte strukturelle Ursachen hat, ist die Herausnahme der Mittel aus der Schulpauschale die einzig konsequente Lösung. Hilfsweise muß ein ausreichender und angemessener Sockelbetrag allen betroffenen Kommunen dauerhaft, zumindest aber für einen mehrere Jahre andauernden Übergangszeitraum zur Verfügung gestellt werden.

Ungeachtet dessen bleibt festzuhalten, daß es sich bei der "neuen Schulpauschale" um ein "Nullsummenspiel" handelt. Die Landesregierung stellt entgegen den kommunalen Forderungen keine eigenen Landesmittel zur Verfügung. Dies obwohl nach unseren regierungsseitig anerkannten Berechnungen allein die laufenden jährlichen Kosten für die Medienausstattung an den Schulen rd. 740 Mio. DM betragen (Erstaussstattung: 1,8 Mrd. DM) und ein Sanierungsstau von mindestens 12 Mrd. DM an unseren Schulen besteht (**Anlage 2**). Dennoch verkauft der Innenminister die Pauschale als Milliardenprogramm und Wohltat des Landes und weiteren Baustein der modernen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Wörtlich heißt es in der Presseerklärung vom 5. September 2001: "Die Landesregierung setzt damit bei den Schulen einen deutlichen politischen Schwerpunkt".

#### **4. Belastungen im Pflegebereich nicht länger tragbar**

Nach Berechnungen der kommunalen Spitzenverbände besteht aufgrund der stetig ansteigenden Fallzahlen - um 60.000 auf 410.000 bis zum Jahr 2010 - allein für die Sanierung der Pflegeinfrastruktur ein finanzieller Bedarf von 7,4 Mrd. DM und für den Bau weiterer Pflegeplätze bis zum Jahre 2005 ein zusätzlicher Bedarf in Höhe von 1,8 Mrd. DM. Bis zum Inkrafttreten der Pflegeversicherung hat das Land diese Aufgabe mit 250 Mio. DM jährlich unterstützt. In der kürzlich im Landtag stattgefundenen Anhörung zum Thema Pflegeinfrastruktur haben die kommunalen Spitzenverbände und die Landschaftsverbände darauf aufmerksam gemacht, daß die kommunale Familie angesichts der insgesamt steigenden jährlichen Aufwendungen auch im Bereich der Eingliederungshilfe für Behinderte sowie im Bereich des Pflegewohngeldes nicht in der Lage ist, diese gewaltigen Summen aufzubringen. Dies ist eine gesellschaftliche Aufgabe, die vom Land miterfüllt und in Höhe der bisher jährlich gezahlten 250 Mio. DM auch in Zukunft mitfinanziert werden muß. Hierfür bietet es sich an, die Darlehensrückflüsse aus der bisherigen landesseitigen Finanzierung der Pflegeinfrastruktur zu nutzen.

#### **5. Befrachtungen auflösen**

In keiner Weise akzeptabel ist die Absicht der Landesregierung, die Befrachtung des GFG im Bereich Asyl auch im Jahr 2002 fortzuführen. Die Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern und anderen ausländischen Flüchtlingen ist eine Aufgabe des Landes und keine kommunale. Deswegen geht es nicht an, daß das Land die pauschalen Zuweisungen pro Asylbewerber, die es den Gemeinden jährlich gewährt, dadurch teilweise refinanziert, daß es rd. 325 Mio. DM einfach aus dem GFG, d.h. aus kommunalen Mitteln abzweigt.

Diese Kostenverlagerung ist deshalb besonders kritikwürdig, weil das Land sich bereits aus der Finanzierung von Kriegsflüchtlingen vollständig zurückgezogen hat und es immer noch ablehnt, länger als für 4 Monate nach rechtskräftigem Abschluß des Verfahrens teilweise die Kosten für abgelehnte Asylbewerber zu tragen. Allein hierdurch entstehen den Gemeinden Kosten in Höhe von rd. 460 Mio. DM jährlich. Zählt man die

325 Mio. DM aus der Befrachtung hinzu, bedeutet dies, daß allein im Asylbereich das Land Kosten in Höhe von knapp 800 Mio. DM auf die Gemeinden verlagert. Dieser Tatbestand ist weder sachlich gerechtfertigt noch für die Gemeinden finanziell verkraftbar. Wir bitten deshalb eindringlich, diese Befrachtung abzuschaffen und die freiwerdenden Mittel der Schlüsselmasse zuzuführen.

## 6. Haushaltsbegleitgesetz

Neben dem Gemeindefinanzierungsgesetz und dem Haushaltsgesetz hat das Kabinett ein sogenanntes Haushaltsbegleitgesetz beschlossen. Dieses Gesetz dient vor allem dem Ziel, unter Vortäuschung eigener Konsolidierungserfolge wie beim Haushaltssicherungsgesetz 1999 wieder einmal auf Kosten der kommunalen Ebene zu sparen. Dabei stehen die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, wie eingangs dargestellt, selbst vor unlöslichen Finanzproblemen.

Dem Finanzminister ist zuzustimmen, wenn er freimütig einräumt, daß das Land 20 Jahre lang über seine Verhältnisse gelebt hat (Presseerklärung vom 5. Juli 2001). Nur kann diese Erkenntnis nicht als Rechtfertigung dienen, künftig auf Kosten anderer - hier der kommunalen Ebene - zu sparen. Ausgehend hiervon hat das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes NRW am 26. September 2001 einstimmig folgendes beschlossen:

1. Das Präsidium protestiert energisch gegen die Absicht der Landesregierung, mit dem Haushaltsbegleitgesetz erneut und in immer größerem Umfang Finanzprobleme des Landes auf Kosten der Kommunen zu lösen. In Anbetracht der sich dramatisch verschärfenden eigenen Finanzkrise sind die Kommunen weder willens noch in der Lage, zur Sanierung der Landesfinanzen beizutragen.
2. Das Land ist verpflichtet, seine eigenen Haushaltsprobleme durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen vor allem bei den Personal- und Sachausgaben zu lösen und nicht durch die Verschiebung der Kostentragung auf die kommunale Ebene. Mit dem Abwälzen eigener Finanzierungslasten auf die kommunale Ebene zeigt sich das Land un-solidarisch gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern und degradiert den kommunalen Finanzausgleich zur Reservekasse des Landes. Die notwendige Konsolidierung der kommunalen Haushalte wird damit praktisch unmöglich gemacht.
3. Das Präsidium lehnt deshalb die im Haushaltsbegleitgesetz vorgesehenen und sonstigen geplanten Kürzungsmaßnahmen/Zusatzbelastungen ebenso strikt ab wie die Fortführung der Befrachtung im GFG im Bereich der Leistungen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz. Das Präsidium fordert Landtag und Landesregierung auf, die vorgesehenen Zusatzbelastungen unverzüglich zurückzunehmen, um eine finanzielle Katastrophe bei den Kommunalfinanzen zu verhindern. Die Kommunen wären ansonsten nicht mehr in der Lage, ihre Pflichtaufgaben zu erfüllen, und im übrigen das für ein Funktionieren des Gemeinwesen notwendige Mindestmaß an freiwilligen Leistungen vorzuhalten.
4. Vor dem Hintergrund dramatischer Einbrüche bei der Gewerbesteuer fordert das Präsidium Bund und Länder auf, die Vorbereitungen einer Gemeindefinanzreform unter unmittelbarer Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände unverzüglich aufzunehmen. In diesem Rahmen und nicht isoliert ist die Diskussion über die Zukunft der Gewerbesteuer zu führen. Eine Gemeindefinanzreform muß auch die übrigen kommunalen Einnahmen und die Belastungen der Kommunen durch Aufgaben und Ausgaben einbeziehen.

Neben den im Haushaltsbegleitgesetz vorgesehenen Belastungen (Reduzierung des Antrags des Landes am Unterhaltsvorschußgesetz, Rückzug des Landes aus der Mitfinanzierung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und Heranziehung der Kommunen zur Mitfinanzierung an den Kosten des Landes für Krankenhausinvestitionen) enthält der

Haushaltsentwurf zahlreiche Kürzungen von Förderprogrammen unmittelbar oder mittelbar zu Lasten der Kommunen. Zu erwähnen sind insbesondere die Kürzungen der Zuweisungen im Bereich der Denkmalpflege, des Bibliothekswesens und des Landesjugendplans. Insgesamt geht es um ein Belastungsvolumen von 183 Mio. EUR. Der Zuwachs bei den kommunalen Schlüsselzuweisungen in Höhe von 176 Mio. EUR (= + 3 %) wird damit mehr als aufgezehrt.

Der StGB NRW hat getrennt bzw. mit den anderen kommunalen Spitzenverbänden gegen diese Zusatzbelastungen protestiert (vgl. **Anlagen 3 bis 5**, auf die wir verweisen dürfen).

Unabhängig davon muß das Land generell überlegen, ob es für Prestigeprojekte wie den Metro-Rapid, Olympia oder die Ruhr-Triennale Mittel dadurch aufbringt, daß es Förderprogramme kürzt oder in die kommunalen Kassen greift. Wenn z.B. der dreijährige Veranstaltungszyklus der Ruhr-Triennale jährlich 40 Mio. DM kostet, dafür aber keine neuen zusätzlichen Schulden aufgenommen werden, so ist zu vermuten, daß ein Teil der Mittel z.B. durch Streichungen bei den Zuschüssen zu den öffentlichen Büchereien, bei der Stiftung Wohlfahrtspflege, beim Landesjugendplan und bei den Kultursekretariaten abgeschöpft werden soll. Eine solche Politik ist nicht nur wenig kommunalfreundlich, sie hat auch kaum Aussicht auf Akzeptanz bei den Kommunen und deren Bürgerinnen und Bürgern.

Kurzfristige Strategien wie die Streichung von Förderprogrammen oder Kostenüberlagerungen auf die Kommunen lösen nicht die Strukturprobleme des Landeshaushalts in Form erdrückender Personalkosten, explodierender Versorgungslasten und Schulden. Notwendig ist ein Stellenabbau, wie ihn die Kommunen in den letzten 10 Jahren vorgenommen haben, sowie die Veräußerung nicht mehr notwendiger Vermögenswerte und Unternehmensbeteiligungen des Landes.

Wenn der Innenminister in der Presseerklärung vom 23.08.2001 in bezug auf das laufende Jahr die Entwicklung der Kommunalfinzen als besorgniserregend bezeichnet, zu Recht davon ausgeht, daß das Herumdoktern und das Stopfen einzelner Haushaltslöcher nicht hilfreich sei, sondern ein Gesamtkonzept entwickelt werden müsse, das für verlässliche Einnahmen der Kommunen Sorge, eine sichere Planungsgrundlage biete und die Eigenständigkeit der Kommunen gewährleiste, dann ist es auf der anderen Seite inkonsequent, den Kommunen immer stärkere Beiträge zur Konsolidierung des Landeshaushalts abzuverlangen. Die Kommunen sind weder willens noch in der Lage, von Jahr zu Jahr immer größere Lasten für die Sanierung des Landeshaushalts zu übernehmen. Der kommunale Finanzausgleich muß verlässlich und stabil bleiben. Er darf nicht als Reservekasse des Landes benutzt werden.

Daß das Land beim Personalabbau noch Nachholbedarf hat, zeigt die Tatsache, daß die Kommunen seit 1991, wie bereits erwähnt, rd. 46.000 Stellen abgebaut haben, während das Land zusätzliche Stellen geschaffen hat. Von daher ist es kein Wunder, wenn die Personalausgaben des Landes seit 1990 (27,70 Mrd. DM) um 33,98 % auf 37,11 Mrd. DM explodiert sind, während diejenigen der Kommunen im selben Zeitraum moderat von 18,44 Mrd. DM auf 19,64 Mrd. DM (+6,51 %) angestiegen sind.

Aufschlußreich ist das Eingeständnis des Innenministers, wonach es in den Landesministerien und landeseigenen Behörden beim Personal Einsparpotentiale "bis zu 30 %" gebe. In seinem eigenen Ressort sieht der Minister einen Wegfall von Stellen in der Größenordnung von 15 % als möglich an.

## **7. Vergleich Finanzsituation Land-Kommunen unzulässig**

Zur Begründung seiner Sparaktion zu Lasten der kommunalen Ebene verwies der Finanzminister in der Pressekonferenz am 05.07.2001 auf die im Vergleich zum Land bes-

sere Finanzsituation der Kommunen. Wörtlich heißt es in der Presseerklärung: "Der Vergleich der Steuereinnahmen zeigt, daß die Kommunen nicht überproportional an den Sparanstrengungen beteiligt werden sollen. Während die Steuereinnahmen für das Land im Jahr 2002 um 3,6 % steigen (Soll), werden die Kommunen mit einer Steigerung von 4,7 % rechnen können (Soll, Basis ist die Steuerschätzung im Mai 2001)."

Zum ersten Mal aufgestellt wurde die These von der Landesregierung im Rahmen des Haushaltssicherungsgesetzes 1999. In der Koalitionsvereinbarung ist die These ebenso zu finden wie in der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten.

Als Parameter dienen die jeweiligen Finanzierungssalden, Schuldenstände, Zinsbelastungen der beiden Ebenen. Ein Vergleich dieser Eckdaten belege, so die Landesregierung, daß sich die Finanzsituation des Landes in den vergangenen Jahren ungünstiger entwickelt habe als die kommunale. Diese Behauptung, die nun seit rund zwei Jahren stereotyp landesseitig wiederholt wird, hält einer kritischen Betrachtung nicht Stand.

Die kommunalen Spitzenverbände haben wiederholt darauf hingewiesen, daß der Versuch des Landes, die Kommunen mit Hilfe bestimmter Vergleichsparameter reich zu rechnen, untauglich, weil sachlich nicht zu begründen ist.

Denn die Angaben zu den von der Landesregierung benutzten Vergleichsparametern stammen sämtlich aus der kommunalen Kassenstatistik und sind damit unzulänglich. Hinsichtlich des Schuldenstandes fehlen die Angaben zu den Kassenkrediten ebenso wie die Schuldenstände der kommunalen Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Auch die Angaben über die Nettokreditaufnahmen und die Zinsausgaben sind in bezug auf Eigenbetriebe, Zweckverbände und Ausgliederungen mit eigener Rechtspersönlichkeit unvollständig. So gibt es Gemeinden, die durch zahlreiche Ausgliederungen ihren Schuldenstand erheblich "reduziert" haben.

Bezieht man all diese für einen seriösen Vergleich notwendigen, aber nicht in der kommunalen Kassenstatistik enthaltenen Daten in die Betrachtung mit ein, ergibt sich in bezug auf alle drei Parameter, d.h. Gesamtverschuldung, Zinslastquote und Nettokreditaufnahme, ein völlig anderes Bild.

Auch hinsichtlich der Methodik stellt sich die Frage, ob die kommunale Kreditaufnahme als Indikator der Haushaltssituation der Kommunen im Vergleich zum Land geeignet ist. Dies ist aus zwei Gründen zu verneinen:

#### *Haushaltsrechtliche Unterschiede*

Zunächst einmal sind kommunale Kredite nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften grundsätzlich nur für Investitionen zulässig. Kassenkredite sind nur als Liquiditätshilfe vorgesehen. Das Land kennt demgegenüber keine Differenzierung zwischen konsumtiven und investiven Krediten, da das Land nicht zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt differenziert.

#### *Wechselbeziehung Kreditaufnahme/Leistungsfähigkeit der Kommune*

Vor allem aber läßt eine niedrige kommunale Kreditaufnahme überhaupt nicht den Schluß zu, daß die betreffende Kommune haushaltswirtschaftlich besonders gut dasteht. Im Gegenteil: Da Kreditaufnahmen nur insoweit zulässig sind, als die Verwaltungshaushalte die Erwirtschaftung von Tilgung und Kreditbeschaffungskosten darstellen können, ist eine niedrige Kreditaufnahme – bei gleichzeitig flächendeckend hohem kommunalen Investitionsbedarf – vielmehr ein Indikator für eine besonders angespannte kommunale Haushaltssituation. Die Gegenüberstellung von Nettokreditaufnahme des Landes und der Kommunen ist daher schon grundsätzlich kein geeignetes Instrument,

um die hauswirtschaftliche Situation von Land und Kommunen miteinander zu vergleichen.

## Anlagen



Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf  
Telefon 0211 • 4587-1  
Telefax 0211 • 4587-211  
e-mail: info@nwstgb.de  
pers. e-mail: Bernd.DrSchneider@nwstgb.de  
Internet: www.nwstgb.de

Aktenzeichen: IV-schn/gr  
Ansprechpartner: Geschäftsführer Dr. Schneider  
Durchwahl 0211 • 4587-220

17. Juli 2001

**Thesepapier  
zur  
Gemeindefinanzreform**

## **I. Rahmenbedingungen**

Nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes (GG) beruhen die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden (Kommunen) auf zwei gleichermaßen wichtigen Säulen: der einwohnerbezogenen Säule der unmittelbaren Beteiligung an der Einkommensteuer (Subjektsteuer, zur Zeit: 15 %; Bund und Länder je 42,5 %) sowie der wirtschaftsbezogenen Säule der Gewerbesteuer (Objektsteuer). Die Relation dieser beiden Einnahmequellen ist nicht nur von der Größe und Wirtschaftsstruktur der Kommunen abhängig, sondern auch regional bedingt. Insbesondere die Höhe der Gewerbesteuereinnahmen streut sehr stark. Dies war der maßgebliche Grund für die im Rahmen der Gemeindefinanzreform 1969 geschaffene unmittelbare Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer (neben der mittelbaren im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs) in Verbindung mit der gleichzeitigen Einführung einer hälftigen Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder. Beide Instrumente sollten als nivellierende Faktoren allzu große Disparitäten zwischen den Kommunen ausgleichen.

Weder die einwohnerbezogene noch die wirtschaftsbezogene Steuereinnahmesäule können zur Disposition gestellt werden. Zwar sind Bedeutungen und Aufkommen der beiden Steuerquellen in den Kommunen unterschiedlich. Das gleichgewichtige Nebeneinander von wirtschafts- und wohnsitzbezogenen Steuereinnahmen hat sich aber insgesamt bewährt.

## **II. Notwendigkeit einer Gemeindefinanzreform**

Die Notwendigkeit einer grundlegenden Gemeindefinanzreform, hierbei insbesondere einer Fortentwicklung der Gewerbesteuer im Rahmen einer Reform des Gemeindesteuersystems, wird seit nahezu 30 Jahren ergebnislos diskutiert. Gute Ansätze der Wissenschaft (z.B. Wertschöpfungssteuer) wurden nicht aufgegriffen. Die wirtschaftlich und finanziell erfolg-



reiche Phase der achtziger und frühen neunziger Jahre wurde nicht genutzt. Die Vorstellungen der Beteiligten waren zu unterschiedlich. Dennoch ist die Politik nicht untätig geblieben. Statt die Gewerbesteuer zu reformieren, wurde sie vom Bundesgesetzgeber seit Mitte der siebziger Jahre im Rahmen diverser Reformvorhaben systematisch demontiert.

Die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer zum 01.01.1998 stellte nicht das Ende dieser kommunalerseits nicht akzeptablen Entwicklung dar. Auch die Reformvorhaben der letzten Jahre (Haushaltssanierungsgesetz, Familienleistungsausgleich, Steuerentlastungsgesetz sowie Steuersenkungsgesetz) sind mit vielschichtigen, auch strukturell negativen Auswirkungen auf die Finanz- und Haushaltsautonomie sowie Einnahmesituation der Kommunen verbunden. So wurde bei den vergangenen Steuerreformprojekten die kommunale Ebene im Vergleich zu Bund und Ländern bei der Verteilung der reformbedingten Steuermindererinnahmen bezogen auf den jeweiligen Anteil an den Steuereinnahmen überproportional belastet. Gleichzeitig gibt es erhebliche strukturelle Verwerfungen bei der interkommunalen Verteilung der Steuerauffälle. Betroffen sind vor allem kleinere Städte und Gemeinden, bei denen aufgrund der kleingewerblichen Wirtschafts- und Gewerbestruktur die Einkommensteuer eine weitaus höherer Bedeutung als die Gewerbesteuer hat. Weil die Steuerreformen der letzten Jahre vor allem zu massiven Steuerausfällen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer geführt haben, gehen die damit verbunden interkommunalen Verteilungswirkungen zu Lasten vor allem der kleineren kreisangehörigen Städte und Gemeinden, deren Steuerbasis immer weiter erodiert. Dies unterstreicht die Dringlichkeit einer Gemeindefinanzreform mit dem Ziel, den Städten und die Gemeinden die für eine stetige Erfüllung kommunaler Aufgaben erforderliche bedarfsgerechte Steuerkraft und Finanzautonomie dauerhaft zu gewährleisten.

### **III. Ziele einer Gemeindefinanzreform**

Aus der dargestellten Defizitanalyse ergeben sich folgende Ziele einer Gemeindefinanzreform:

Auf der Einnahmeseite stehen das Gemeindesteuersystem und hier vor allem Fehlentwicklungen bei der Gewerbesteuer im Mittelpunkt der Überlegungen. Zur Stärkung von Steuerbasis und Steuerkraft, zur Verstetigung der Aufkommensentwicklung sowie zur Verbesserung der Haushalts- und Finanzautonomie der Gemeinden ist die Gewerbesteuer zu modernisieren. Auch die inzwischen sehr große Konjunktur- und Gewinnabhängigkeit der Steuer, ihre Entwicklung hin zu einer Großbetriebssteuer sowie die erheblichen Steuerkraftunterschiede zwischen Städten und Gemeinden gleicher Größenordnung infolge der zu hohen Gewinnabhängigkeit müssen als Ergebnisse unsystematischer und widersprüchliche Entscheidungen des Gesetzgebers umfassend korrigiert werden. Die Schwächung des fiskalischen Interessenzusammenhangs zwischen Standortgemeinden und Unternehmensansiedlungen durch immer umfangreichere Anhebungen der Gewerbesteuerumlage sowie die Ausklammerung von immer mehr Unternehmen aus der Gewerbesteuerpflicht durch immer höhere Freibetragsregelungen müssen beendet und rückgängig gemacht werden

Zur Erweiterung finanzieller Handlungsspielräume ist darüber nachzudenken, ob von der verfassungsrechtlich eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht werden sollte, auf den gemeindlichen Einkommensteueranteil ein begrenztes Hebesatzrecht einzuführen.

Um die Autonomie auf der Ausgabenseite zu erhöhen und Aufgaben- und Finanzverantwortung zusammenzuführen, ist die verfassungsrechtliche Umsetzung eines strikten Konnexitätsprinzips unabdingbar. Nur so ist zu verhindern, daß Bund und Land auch weiterhin immer neue Aufgaben b.z.w. Kosten auf die gemeindliche Ebene verlagern, ohne die erforderlichen finanziellen Mittel gleichzeitig zur Verfügung zu stellen.

## IV. Thesen

### 1. Fortbestand der Gewerbesteuer unverzichtbar

Die Gewerbesteuer dürfte auch in Zukunft, unabhängig von neueren, die Verfassungsmäßigkeit der Steuer bekräftigenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Gegenstand von Reformdebatten sein. Sowohl auf Regierungs- als auch auf Oppositionsseite besteht derweilen noch die Bereitschaft, die Grundsatzdiskussion wieder aufzunehmen.

Die Forderung nach Abschaffung der Gewerbesteuer ist jedoch nach Auffassung aller kommunalen Spitzenverbände ohne einen qualitativ und quantitativ gleichwertigen Ersatz indiskutabel. Dadurch entfielen nicht nur die wirtschaftsbezogene Säule des gemeindlichen Steuersystems, sondern auch das unverzichtbare Bindeglied zwischen der Wirtschaft und ihren Standortgemeinden. Auch der Ersatz der Gewerbesteuer durch ein Hebesatzrecht am gemeindlichen Einkommensteueranteil würde letztlich nichts anderes bedeuten als den Verzicht auf den wirtschaftsbezogenen Teil der gemeindlichen Steuereinnahmen. Eine gleiche Verteilung der durch die Wirtschaft verursachten Lasten entsprechend dem Äquivalenzprinzip auf die Verursacher wäre nicht mehr möglich. Ein prägender Grundgedanke kommunaler Einnahmen würde aufgegeben. Die Gewerbesteuer ist in Verbindung mit dem Hebesatzrecht zudem die einzige „reine Gemeindesteuer“ zur Absicherung der verfassungsrechtlich geforderten umfassenden gemeindlichen Finanzautonomie und zur Gewährleistung unverzichtbarer finanzieller Handlungsspielräume. Auch der Weg des Ersatzes der Gewerbesteuer durch die Erhöhung des gemeindlichen Umsatzsteueranteils ist daher nicht weiter zu beschreiten. Ebenso darf die Gewerbesteuer nicht länger bundes- und ländersseitig mißbraucht werden, um temporäre gemeindliche Mehreinnahmen dauerhaft abzuschöpfen. Hierfür sind ausschließlich systemimmanente befristete Lösungen tauglich.

### 2. Gewerbesteuer modernisieren

Die derzeitigen Defizite der Gewerbesteuer sind durch eine umfassende Modernisierung zu beseitigen. Die Gewerbesteuerlast muß im Sinne des Äquivalenzprinzips gleichmäßig und gerecht durch die Einbeziehung der freien Berufe auf alle Verursacher gemeindlicher Lasten verteilt werden. Dadurch kann die überproportionale Belastung des Mittelstandes und Handwerks abgebaut werden. Gleichmäßigkeit, Gerechtigkeit, Transparenz sowie Einfachheit der Gewerbesteuer müssen durch die Abschaffung von Ausnahmetatbeständen bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen auch durch die Stärkung gewinnunabhängiger Elemente erhöht werden. Geringere Hebe- und Steuersätze ebenso wie eine Steigerung der Akzeptanz auch bei ihren Kritikern wären die positiven Folgen. Gleichzeitig ist der schleichenden Aushöhlung der Gewerbesteuer durch die permanente Erhöhung der Gewerbesteuerumlage entgegenzuwirken. Die Absenkung des gemeindlichen Beitrages zur Solidaritätfinanzierung durch Reduzierung der Gewerbesteuerumlage ist in diesem Zusammenhang ein längst überfälliger Schritt.

In diesem Zusammenhang muß auch über die Einbeziehung ertragsunabhängiger Komponenten (beispielsweise Mieten, Zinsen, Löhne) in die Bemessungsgrundlagen diskutiert werden, um die Ertragsabhängigkeit der Steuer und die damit verbundene starke Unstetigkeit in der Aufkommensentwicklung abzuschwächen. Ausgehend von der äquivalenztheoretischen Begründung ist Ausgangspunkt der Gewerbesteuer die Inanspruchnahme kommunaler Leistungen durch die Unternehmen. Weshalb sollen dann die Gemeinden innerhalb eines gewissen gesetzlichen Rahmens und unter Beachtung des Verbots der Doppelbesteuerung Bemessungsgrundlagen und Sätze der Steuer nicht in eigener Autonomie festlegen können? Denn die Vielgestaltigkeit der Gemeindeleistungen erfordert auch eine Vielgestaltigkeit der Steuerleistungen. Das notwendige sorgfältige

Austarieren von Bemessungsgrundlagen und -Sätzen ist am ehesten auf der kommunalen Ebene möglich, weil dort die notwendigen umfassenden Informationen vorhanden sind. Auf diese Weise würde das künstliche System der zentralstaatlichen Regulierung der Gemeindefinanzen zumindest im Bereich der Gewerbesteuer beendet.

### 3. Wertschöpfungssteuer diskutieren

Die vom Sachverständigenrat bereits 1982 entwickelte Konzeption einer kommunalen Wertschöpfungssteuer (wie geltendes Recht; dazu Selbständige, öffentliche Hand, Wohnungswirtschaft und ggfs. Land- und Forstwirtschaft; Wertschöpfung als Summe aus Gewinn, Löhnen, Mieten, Pachten und Zinsen mit einheitlichen Meßzahlen für die einzelnen Elemente) ist nach wie vor ein diskussionswürdiger Ansatz. Allerdings ist es seit dem Vorliegen dieser Konzeption bislang nicht gelungen, einer Realisierung näher zu kommen.

### 4. Hebesatzrecht am gemeindlichen Einkommensteueranteil eine Option

Eine wie auch immer geartete gestaltbare kommunale Einkommensteuer (ganz eigenständige kommunale Einkommensteuer; Zuschlag zur staatlichen Einkommensteuer oder Hebesatzrecht auf den kommunalen Einkommensteueranteil) kann und darf kein Ersatz für eine wirtschaftsbezogene Kommunalsteuer wie die Gewerbe- oder eine Wertschöpfungssteuer sein. Die ersten beiden Optionen wären ohne gravierende Änderungen der staatlichen Einkommensteuer nicht denkbar. Entweder müßte die staatliche Einkommensteuer zuvor gesenkt oder die Abzugsfähigkeit der Lokaleinkommensteuer von der staatlichen Einkommensteuer ermöglicht werden. Letztere Möglichkeit ist relativ unwahrscheinlich, da dann höhere Steuerbelastungen durch die Gemeinden die entsprechenden Steuereinnahmen des Staates mindern würden.

Geht man demgemäß für die weitere Diskussion von einem Hebesatzrecht auf den gemeindlichen Einkommensteueranteil aus, würde man damit den Gemeinden – wie auch bei der Gewerbesteuer – die Möglichkeit geben, innerhalb einer gewissen Bandbreite auch im Bereich der Einkommensteuer die Höhe ihrer Einnahme entsprechend dem jeweiligen Bedarf eigenständig zu gestalten. Damit würde nicht nur die Finanzautonomie der Gemeinden gestärkt, sondern auch die Fühlbarkeit der Belastung für die in der Gemeinde ansässige Bevölkerung erhöht mit der Folge von mehr Bürgernähe und mehr Bürgerengagement. Die Bürger würden in bestimmtem Umfang direkt zur Finanzierung der Ausgaben beitragen. Auf diese Weise würde den unterschiedlichen örtlichen Präferenzen stärker Rechnung getragen. Es gäbe gewissermaßen mehr „Konsumentensoveranität“. Die Gemeinden stünden im Wettbewerb um Bürger und deren Steuerkraft.

Ein Hebesatzrecht auf den Einkommensteueranteil würde mithin sämtliche Parameter erfüllen, die derzeit bei den Reformdiskussionen auf nationaler Ebene – z.B. beim Länderfinanzausgleich – und auf internationaler Ebene – vor allem im Rahmen der EU-Steuerharmonisierung – eine Rolle spielen: Transparenz, Autonomie und Wettbewerb.

Die sicherlich nicht zu unterschätzenden Schwierigkeiten bei der Klärung von Detailfragen (Bandbreite für den Hebesatz, Auswirkungen auf das Gemeindefinanzierungsgesetz ...) sollten eine vorurteilsfreie Diskussion über die Vorteile eines Hebesatzrechts auf den gemeindlichen Einkommensteueranteil nicht negativ beeinflussen. Ein Blick in andere Länder zeigt, daß anderenorts kommunale Hebesätze auf die Einkommensteuer feste Bestandteile der jeweiligen Gemeindefinanzsysteme sind. Diese neben der „staatlichen Einkommensteuer“ existierende „kommunale Einkommensteuer“ ergibt sich zumeist durch einen Zuschlag der einzelnen Gebietskörperschaften auf die Bemessungsgrundlage der „staatlichen Einkommensteuer“. So gibt es beispielsweise in Dänemark und in der Schweiz verschiedene kommunale bzw. kantonale Einkommensteuersätze. In Belgien,

Italien, Japan, Norwegen, Schweden, Spanien und in den USA erheben die dortigen Gebietskörperschaften kommunale Hebesätze auf die Einkommensteuer ihrer ortsansässigen Bürger.

## 5. Striktes Konnexitätsprinzip in der Verfassung verankern

Wenn Bund und Länder den Kommunen Aufgaben oder Kosten zuweisen, müssen sie in Zukunft per Verfassung verpflichtet werden, auch für die erforderlichen Finanzmittel zu sorgen. Das ist der Inhalt der Forderung nach strikter Konnexität, im Sinne von: „Wer bestellt, bezahlt“. Es ist in keiner Weise akzeptabel, daß die Entscheidungsträger einer staatlichen Ebene einer anderen staatlichen Ebene Aufgaben zuweisen können, ohne diese auch mit den erforderlichen Finanzmitteln ausstatten zu müssen. Die ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes NRW zur Auslegung des Art 78 LVerf. NRW kann nicht überzeugen. Der Verfassungsgerichtshof sieht das verfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip schon gewahrt, wenn den Kommunen generell im kommunalen Finanzausgleich ohne konkreten Aufgabenbezug Mittel zur Verfügung gestellt werden. Diese Rechtsprechung entwertet das Konnexitätsprinzip. Da der Verfassungsgerichtshof aber seit vielen Jahren an ihr festhält, ist eine ausdrückliche Ergänzung der Landesverfassung mit dem Inhalt eines strikten Konnexitätsprinzips unabdingbar.

Die Vorgabe einer strikten Konnexität würde eine erhebliche disziplinierende Wirkung auf Bundes- und Landesgesetzgeber haben. Wer Aufgaben nur mit einer entsprechenden Kostendeckung verlagern darf, wird dies in aller Regel unter den heutigen finanziellen Rahmenbedingungen unterlassen. Was die bereits erfolgten Aufgabenzuweisungen auf die kommunale Ebene angeht, so zeigt die Nichtumsetzung des Konnexitätsprinzips, daß Bund und Länder bei den fraglichen Aufgabenzuweisungen Leistungsverpflichtungen begründet haben, die sie in ihren eigenen Haushalten nicht darstellen können. Da es sich in aller Regel aber um Leistungsverpflichtungen handelt - beispielsweise Kindergartenplatz, Sozialhilfe -, die im Kern politisch unumstritten sind, kann die Forderung nur lauten: Bund und Länder müssen in ihren Haushalten - und zwar durch Reduzierung anderer Ausgabepositionen - die Spielräume schaffen, die zumindest eine signifikante Kostenbeteiligung bei den auf die kommunale Ebene verschobenen Aufgaben ermöglichen.

Eine Reduzierung der nach wie vor hohen Sozialhilfeb belastungen ist in diesem Zusammenhang ein ebenso vorrangiges Ziel. Entweder muß sich der Bund direkt an der Finanzierung der Sozialhilfe beteiligen, oder die Sozialhilfe wird von systemfremden Leistungen z.B. für Arbeitslose und Flüchtlinge befreit.

## 6. Pflichtaufgaben begrenzen und Standards weiter absenken

Eine nachhaltige Begrenzung der Pflichtaufgaben sowie ein weiterer, energischer Abbau von Standards würden nicht nur die kommunale Selbstverwaltung stärken, sondern auch die Handlungsspielräume der Kommunen erweitern. In Zeiten sinkender Einnahmen und gleichzeitiger steigender Ausgaben, insbesondere im Sozial- und Schulbereich, gibt es hierzu keine Alternative.

**Arbeitsgemeinschaft  
der kommunalen Spitzenverbände  
Nordrhein-Westfalen**

*Bearbeiter: Dr. Matthias Menzel*

**Kosten für die Ausstattung der Schulen mit neuen Medien**

**1. Meilensteine des Ministerpräsidenten**

- a) Alle Lehrerinnen und Lehrer bis 2002 per e-mail erreichbar
- b) Schulen bis 2004 breitbandig am Netz
- c) Alle 160.000 Lehrerinnen und Lehrer nutzen bis 2002 das Internet zur Unterrichtsvorbereitung
- d) Alle Lehrerinnen und Lehrer nutzen bis 2004 die neuen Medien im Unterricht
- e) In allen Grundschulklassen sind bis 2004 Medienecken
- f) 5.000 Klassen sind bis 2004 mit Notebooks für Schüler ausgestattet

**2. Kostenschätzung nach dem Leitfaden**

a) Kosten pro Schule

Netzwerkkomponente	15.000 DM
Beamer	6.000 DM
Laptop	5.000 DM
digitale Fotokamera	1.000 DM

Bei den Kosten für Ersatzbeschaffung ist von 4 bis 5 Jahren auszugehen, d.h. von jährlichen Kosten in Höhe von 20 bis 25 % der Erstinvestitionen.

b) Kosten pro Schülerarbeitsplatz

Ein Schülerarbeitsplatz wird mit Kosten von 3.000 DM angesetzt.

c) Kosten pro Unterrichtsraum

3.000 für die Vernetzung

d) Kosten für Wartung und Administration

Angesetzt werden 500 bis 1200 DM pro Arbeitsplatz und Jahr.

**3. Erste Kostenschätzung für NRW**

a) Ausstattungskosten

Bei der Ausstattung werden folgende Parameter zugrundegelegt:

6.773 Schulen  
115.000 Klassenräume  
pro Schule 3 Beamer  
pro Schule 3 digitale Kameras  
pro Lehrerzimmer 4 PC's

pro Klassenraum 3 PC's (Medienecke)  
für 5000 Klassen je Schüler ein Laptop

aa) Ausstattungskosten für die 6.773 Schulen

6.773 x 15.000 DM (Netzwerk)	= 101,595 Mio. DM
6.773 x 15.000 DM (3 Beamer pro Schule)	= 101,595 Mio. DM
6.773 x 3.000 DM (3 Digitalkameras pro Schule)	= 20,319 Mio. DM

bb) 115.000 Klassenräume

115.000 x 3.000 DM Vernetzung pro Unterrichtsraum	= 345 Mio. DM
115.000 x 9.000 DM (3 PCs pro Klasse)	= 1.035 Mio. DM

cc) 6.773 Lehrerzimmer

6.673 x 3.000 Vernetzung der Lehrerzimmer	= 20,019 Mio. DM
6.773 x 4 PC's á 3.000 DM	= 81,276 Mio. DM

dd) 5.000 Klassen mit Notebooks

5.000 x 5.000 x 22 (Schüler pro Klasse) = 550 Mio. DM

ee) Zwischenergebnis

2.254,804 Mio. DM abzüglich 20% (für bereits vorhandene Ausstattung) =  
1.803,843  
(also rd. 1,8. Mrd. DM)

b) Netzwerkadministration

Bei 345.000 Schülerarbeitsplätzen á 850 DM = 293,25 Mio. DM pro Jahr  
Bei 27.092 Lehrerarbeitsplätzen á 850 DM = 23,028 Mio. DM pro Jahr

c) Kosten für die Ersatzbeschaffung

Eingerechnet werden folgende Kosten:

2.254,804 Mio. DM – 345 Mio. DM – 20,019 Mio. DM (Kosten für Vernetzung) =  
1.889,785 Mio. DM X 22,5% = 425,202 Mio. DM pro Jahr

d) Ergebnis

aa) Ausstattungskosten: rd. 1,8 Mrd. DM

bb) laufende Kosten nach Ausstattung (Netzwerkadministration und Ersatzbeschaffungskosten)

Hierfür ist jährlich ein Betrag von rd. 740 Mio. DM (293,25 + 23,028 + 425,202 = 741,48 Mio. DM) anzusetzen.



Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

*Hauptgeschäftsführer*

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Ministerin für Frauen, Jugend,  
Familie und Gesundheit NRW  
Frau Birgit Fischer, MdL  
Fürstenwall 25

40219 Düsseldorf

nachrichtlich:  
Innenministerium des Landes NRW  
Haroldstr. 5  
40190 Düsseldorf

Finanzministerium des Landes NRW  
Jägerhofstr. 6  
40479 Düsseldorf

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf  
Telefon 0211 • 4587-1  
Telefax 0211 • 4587-211  
e-mail: info@nwstgb.de  
pers. e-mail:  
Internet: www.nwstgb.de

Aktenzeichen: III 80 - 20 Gi/Hu  
Ansprechpartner/in:  
Durchwahl 0211 • 4587-241

29. August 2001

### **Kommunale Belastungen im Zuge des Landeshaushalts 2002**

Sehr geehrte Frau Ministerin Fischer,

im Zuge der Beratungen zum Landeshaushalt 2002 sind dem Städte- und Gemeindebund NRW Überlegungen zu Sparmaßnahmen zugegangen, die insbesondere auch den Zuständigkeitsbereich Ihres Hauses betreffen. Zu den mit dem Entwurf eines Haushaltsbereinigungsgesetzes vorgesehenen Änderungen beim Ausführungsgesetz zum Unterhaltungsvorschußgesetz ist Ihnen bereits eine deutlich ablehnende Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW unter dem 7. August 2001 zugegangen. Vor diesem Hintergrund darf ich mich darauf beschränken, zu den weiteren Sparvorschlägen Position zu beziehen.

#### *Beteiligung der Kommunen an den Investitionen im Rahmen des Krankenhausgesetzes*

Die vorgesehene gravierende Belastung kommunaler Krankenhausträger ist sachlich nicht nachvollziehbar und eindeutig das falsche Signal zur falschen Zeit. Mit dem neuen Verfahren der Krankenhausplanung nach dem Krankenhausgesetz entsteht für die Krankenhäuser ein enormer Wettbewerbsdruck, der zweifellos auch zu einem nennenswerten Bettenabbau führen wird. Hinzu kommen ferner durchgreifende Strukturveränderungen im Krankenhausbereich durch das mit den neuen DRGs verbundene Entgeltsystem. Der betriebswirtschaftliche Druck wird dadurch insbesondere die Krankenhäuser besonders treffen, die bereits heute - wie viele kommunale Häuser - auf finanzielle Zuschüsse ihres Trägers angewiesen sind.

Es ist ferner darauf hinzuweisen, daß im Vergleich zu anderen Bundesländern in Nordrhein-Westfalen der Anteil der freigemeinnützigen Krankenhäuser mit ca. zwei Dritteln sehr hoch ist. Der schon sichtbare Trend, unter betriebswirtschaftlichen und finanziellen Aspekten kommunale Krankenhäuser an den Privatsektor abzugeben, würde durch die geplante einseitige Belastung kommunaler Krankenhausträger noch verstärkt. Bei dem geschilderten hohen Anteil freigemeinnütziger Krankenhäuser läßt sich dann nicht die Gefahr von der

Hand weisen, daß die im Krankenhausgesetz normierte Sicherstellungspflicht des Landes zur wohnortnahen Versorgung der Bevölkerung, bei der die Gemeinden entsprechend den Vorgaben des Gesetzes mitwirken, nicht mehr angemessen erfüllt werden kann.

#### *Aufgabe von kommunalen Zuweisungen in Teilbereichen des Landesaltenplans*

Mangels näherer Hinweise steht hier zu befürchten, daß insbesondere die bislang gewährte Mitfinanzierung des MFJFG bei den komplementären ambulanten Diensten nach dem Landespflegegesetz gefährdet ist. Dies würde sich auf der Schiene des seit dem Jahr 2000 schrittweise vollzogenen Rückzug des Landes aus der Finanzierung dieser Dienste bewegen und die kommunale Familie in erhebliche Finanzierungsschwierigkeiten bringen.

Zunächst erscheint auch hier der Zeitpunkt finanzieller Einsparungen denkbar ungeeignet, da der Landtag erst vor kurzem eine Anhörung zur Evaluation des Landespflegegesetzes durchgeführt hat und die Auswertung noch nicht abgeschlossen ist. Darüber hinaus wäre aus kommunaler Sicht ein weiterer Rückzug des Landes bei den ambulanten komplementären Diensten nur insoweit verantwortbar, als die vorrangigen Leistungsverpflichtungen der Kranken- bzw. Pflegekassen mittels leistungsgerechter Entgelte durchgesetzt werden. Parallel dazu ist die ebenfalls im Evaluationsbericht der Landesregierung festgehaltene Absicht des Landes umzusetzen, im Hinblick auf die Subsidiarität der öffentlichen Förderung auf Zumutbarkeitsgrenzen für die Höhe einer Eigenbeteiligung zu prüfen. Einer Aufgabe von kommunalen Zuweisungen in Teilbereichen des Landesaltenplans wird damit nachdrücklich widersprochen.

#### *Familienhilfe und Kinderhilfe*

Noch vor 1 1/2 Jahren hat Ihr Haus, sehr geehrte Frau Ministerin, unter dem Titel "Zukunft der Familie" zur Familienförderung in NRW Bilanz und Ausblick auf 29 Seiten veröffentlicht. Darin ist u.a. dargestellt, daß sich Familien darauf verlassen können müssen, daß ihnen wohnortnah und in ausreichendem Umfang Betreuungsangebote zur Verfügung stehen, daß Familien in ihren Selbsthilfemöglichkeiten gestärkt und soziale Netze aufgebaut sowie für Familien ein kinder- und familienfreundliches Wohnumfeld geschaffen werden muß. Eindrucksvoll werden die bestehenden Programme der integrierten Förderung sowie vielfältige Modellprojekte beschrieben und gewürdigt.

Der vorgesehene gravierende Einschnitt bei den Hilfen für Familien und Kinder steht in einem diametralen Gegensatz zu dieser Veröffentlichung aus jüngerer Zeit. Wenn das Land in der genannten Veröffentlichung darauf hinweist, daß es selbst die Verpflichtung hat, an der Schaffung verlässlicher Rahmenbedingungen für die Familien mitzuwirken und Weiterentwicklungen anzuregen und zu initiieren sowie sich an der Förderung der familienpolitischen Infrastruktur zu beteiligen, ist schlechterdings nicht nachvollziehbar, wie ein derartiger Einsparvorschlag eine sachliche Grundlage finden kann. Familienbezogene Leistungen sind selbstverständlich nur ein Teil staatlicher Familienpolitik. Soweit die Landesregierung versprochen hat, das breite und vielfältige System der Familienhilfe zu erhalten und weiterzuentwickeln, muß sie sich an diesem Versprechen auch messen lassen. Hierzu paßt die Kürzung der Familienhilfe und Kinderhilfe in Höhe von über 20 Mio. DM nach Auffassung des Städte- und Gemeindebundes NRW nicht.

#### *Landesjugendplan*

Auch aus kommunaler Sicht ist festzuhalten, daß mit Hilfe freiwilliger Mittel des Landes über den Landesjugendplan in NRW eine jugendpolitische Infrastruktur geschaffen wurde, die ihresgleichen in Deutschland sucht. Gerade auch vor diesem Hintergrund hat sich der Städte- und Gemeindebund nicht dem Anliegen der Landesregierung nach einer Weiterentwicklung des Landesjugendplans NRW verschlossen und die zügige Überarbeitung des Landesjugendplans zum Januar 1999 unterstützt. Bereits damals wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die Kommunen keinerlei Substitution oder Kompensation der För-



dermittel vornehmen können, die im Zuge der Umschichtung bzw. der Neustrukturierung der Förderschwerpunkte bei etablierten Trägern der Jugendarbeit entfallen. In der Praxis hat sich in der Folgezeit gezeigt, daß insbesondere im Bereich der offenen Jugendarbeit spürbare Abstriche gemacht werden mußten.

Der Städte- und Gemeindebund hat ferner ausdrücklich das jugendpolitische Anliegen unterstützt, mit der Einrichtung von Wirksamkeitsdialogen den Einsatz der Mittel des Landesjugendplans auf ihre Effizienz hin zu überprüfen und Anregungen zur Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität insbesondere in der offenen Jugendarbeit zu erhalten. Im Rahmen dieses Wirksamkeitsdialogs sind inzwischen erste fachliche Hilfen entstanden, er ist allerdings noch keineswegs abgeschlossen.

Vor diesem Hintergrund sind die geplanten Kürzungen generell und erst recht nicht in ihrem Umfang aus Verbandssicht nicht nachvollziehbar. Gerade soweit die offene Jugendarbeit der Städte und Gemeinden durch die beabsichtigte Kürzung von Mitteln des Landesjugendplans beeinträchtigt werden sollte, ist dies nicht mit dem gegenüber der Öffentlichkeit propagierten Ziel der Landesregierung zu vereinbaren, den Jugendlichen deutlich mehr Ganztagsangebote zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen der offenen Jugendarbeit der Städte und Gemeinden bieten sich hervorragende Möglichkeiten, fachlich qualifiziert und finanziell vertretbar schnell zusätzliche Angebote insbesondere im Anschluß an den Schulunterricht sicherzustellen. Die geplante Kürzung von Mitteln des Landesjugendplans wird deshalb seitens des StGB NRW nachdrücklich abgelehnt.

#### *Versorgung im psychiatrischen Bereich*

Unbestreitbar gehört die Versorgung im psychiatrischen Bereich nach wie vor zu den Schwachpunkten unseres Gesundheitssystems. Sind schon die therapeutischen Konzepte in ihrer Entwicklung schwierig und bedürfen von daher wiederholter Modellversuche, so besteht vor allem auch in räumlicher und technischer Hinsicht ein deutlicher Nachholbedarf. Von daher ist nicht nachvollziehbar, inwieweit bei der dringlichen psychiatrischen Versorgung überhaupt Einsparmöglichkeiten bestehen sollten.

Abschließend darf ich Sie um Verständnis für die kritische Position des Städte- und Gemeindebundes NRW bitten, der sich auch im Rahmen der für den 26. September anberaumten Präsidiumsberatungen mit der Gesamtthematik befassen wird. Selbstverständlich stehe ich Ihnen für ergänzende Gespräche jederzeit gerne zur Verfügung. Für heute verbleibe ich

mit freundlichen Grüßen



Friedrich Wilhelm Heinrichs

Städtetag Nordrhein-Westfalen  
Landkreistag Nordrhein-Westfalen  
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Arbeitsgemeinschaft  
der kommunalen Spitzenverbände  
Nordrhein-Westfalen

Arbeitsgem. komm. Spitzenverbände NW · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

Ministerium für Frauen, Jugend,  
Familie und Gesundheit  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Fürstenwall 25

40219 Düsseldorf

Marienburg  
Lindenallee 13 - 17  
50968 Köln

07.08.2001/mos

Telefon (02 21) 37 71-0  
Durchwahl 37 71-2 95  
Telefax (02 21) 37 71-1 79  
eMail post  
burkhard.hintzsche  
@staedtetag-nrw.de

Bearbeitet von  
Burkhard Hintzsche

Aktenzeichen  
51.81.10

**Haushaltsbereinigungsgesetz  
Ausführungsgesetz zum Unterhaltsvorschussgesetz**

*Ihr Schreiben vom 09.07.2001, Az.: IV B 1 – 6023.7*

Sehr geehrte Damen und Herren,

die kommunalen Spitzenverbände lehnen den Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Unterhaltsvorschussgesetzes aus verfassungsrechtlichen, finanziellen und sachlichen Gründen ab.

Das Unterhaltsvorschussgesetz, das 1980 als Bundesgesetz eingeführt und zum damaligen Zeitpunkt je zur Hälfte von Bund und Ländern finanziert wurde, hat sich zu einer immer stärkeren finanziellen Belastung der kommunalen Haushalte entwickelt. Bereits mit Artikel 2 Absatz 1 § 1 Absatz 1 des Haushaltssicherungsgesetz NRW wurden die kreisfreien Städte und Kreise sowie die kreisangehörigen Gemeinden mit eigenem Jugendamt zum 01.01.1999 verpflichtet, sich mit 50 v.H. an den Geldleistungen, die gemäß § 8 des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG) vom Land zu tragen sind, zu beteiligen. Mit dem Haushaltssanierungsgesetz (HSanG) des Bundes wurde mit Wirkung zum 01.01.2000 § 8 UVG insoweit geändert, als sich der Bund an Geldleistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz nur noch zu einem Drittel beteiligt. Dieser Änderung hat das Land Nordrhein-Westfalen im Bundesrat zugestimmt. Dies bedeutet, dass die Kommunen insgesamt heute bereits 33 % der Geldleistungen nach dem UVG selbst zu tragen haben, obwohl sie auf die Entwicklung der Zahl der Unterhaltsschuldner keinen Einfluss haben. Es widerspricht der verfassungsrechtlichen Systematik, wenn staatliche Geldleistungsgesetze aus kommunalem Geld bezahlt werden sollen, nur weil das Land die Kommunen mit der verwaltungsmäßigen Abwicklung des Gesetzes betraut hat.

Bei den Geldleistungen nach dem UVG handelt es sich um eine staatliche und nicht um eine kommunale Aufgabe. Mit einer Steigerung des kommunalen Anteils an den Geldleistungen nach dem UVG wird der von den kommunalen Spitzenverbänden vertretene Grundsatz nach Konnexität und Sozialhilfeneutralität von Landesgesetzen erneut verletzt. Aufgrund der desolaten Lage der kommunalen

Haushalte ist es nicht hinnehmbar, wenn das Land seine Finanzprobleme auf dem Rücken der Kommunen austrägt. Die Kommunen sind weder bereit noch in der Lage, weitere Ausgabenverlagerungen vom Land auf die Städte, Gemeinden und Kreise hinzunehmen.

Schon bei der bisherigen Lastenaufteilung bleibt der erhebliche Vollzugsaufwand in den Kommunen völlig unberücksichtigt. Rechnet man die Vollzugskosten den bereits heute von den Kommunen zu tragenden Kosten an den Geldleistungen hinzu, summiert sich die kommunale Beteiligungsquote auf 45 % des Aufwandes, sodass es nicht zu einer angemessenen Aufteilung der Kosten zwischen Land und Kommunen kommt. Die kommunalen Spitzenverbände sprechen sich deshalb dafür aus, den Kommunen nicht nur einen ihrem Anteil an den Leistungen nach dem UVG entsprechenden Prozentsatz an den Einnahmen, sondern 100 % der Einnahmen zu überlassen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass dem erheblichen Vollzugsaufwand angesichts einer Vielzahl nicht zahlungsfähiger Unterhaltschuldner nur bescheidene Rückflüsse gegenüber stehen. Die Kommunen haben keine Möglichkeiten mehr, ihren Einnahmeanteil zu steigern.

Der als Begründung für die bloße Lastenverschiebung angeführte Prüfbericht des Landesrechnungshofes vom 21.08.1996 geht von der Annahme aus, dass der Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Gesamtzahl der Empfänger von Leistungen nach dem UVG in Nordrhein-Westfalen durchschnittlich bei mehr als 80 % liege und deshalb eine entsprechende Beteiligungsquote geboten sei. Richtig ist, dass der Anteil von Sozialhilfeempfängern an der Gesamtzahl der Empfänger von Leistungen nach dem UVG unterschiedlich ist und im Durchschnitt unter 80 % liegt. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich bei den Geldleistungen nach dem UVG um eine vorrangige staatliche Aufgabe handelt. Die Geldleistungen nach dem UVG sollen bewirken, das wirtschaftliche Existenzminimum von Unterhaltsberechtigten zu sichern und ihnen ein Leben unabhängig von der Sozialhilfe zu ermöglichen. Die Sozialhilfe ist von ihren Grundprinzipien her eine nachrangige, bedarfsabhängige und individuelle Hilfe im Einzelfall. Geldleistungen nach dem UVG sind deshalb wie andere staatliche Geldleistungen, beispielsweise das Wohngeld, bei der Gewährung von Sozialhilfe anzurechnen. Wenn das Land an der Absicht festhalten sollte, die Kommunen entsprechend dem Anteil der Sozialhilfeempfänger an den Empfängern von Geldleistungen nach dem UVG zu beteiligen, sprechen wir uns auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes dafür aus, das UVG abzuschaffen und die Unterhaltsberechtigten auf die zivilrechtliche Durchsetzung ihrer Ansprüche zu verweisen.

Die vorgesehene Gesetzesänderung verstößt nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände zudem gegen den Grundsatz, dass das Land den Kommunen Aufgaben und Ausgaben nur übertragen darf, sofern und soweit es dafür einen finanziellen Ausgleich schafft. Das Haushaltsbegleitgesetz sieht weitere Belastungen der kommunalen Ebene vor, sodass die Rechte der Kommunen in verfassungswidriger Weise berührt werden.

Wir möchten Sie deshalb nachdrücklich darum bitten, den Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Unterhaltsvorschussgesetzes zurückzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Dr. Manfred Wienand



Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

## Der Hauptgeschäftsführer

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

An die Vorsitzenden der  
Fraktionen im Landtag NRW  
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

nachrichtlich an die Mitglieder des  
Kulturausschusses des Landtages

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf  
Telefon 0211 • 4587-1  
Telefax 0211 • 4587-211  
e-mail: info@nwstgb.de  
pers. e-mail: Matthias.Menzel@nwstgb.de  
Internet: www.nwstgb.de

Aktenzeichen: IV/2-470-01 me/gr  
Ansprechpartner: GF Dr. Schneider  
Durchwahl 0211 • 4587-220

3. September 2001

1. Förderung der Öffentlichen Bibliotheken durch das Land Nordrhein-Westfalen
2. Zuweisungen für Investitionen in der Denkmalpflege in den Gemeinden (Pauschalmittel)

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport NRW hat mitgeteilt, dass das Kabinett nunmehr die Streichung der projektbezogenen Bibliotheksförderung (derzeit 5,39 Mio. DM) sowie der Pauschalmittel für die Gemeinden in der Denkmalpflege (derzeit 5,4 Mio. DM) für das Jahr 2002 beschlossen hat. Eine erste Beratung dieser Kürzungen im Landtag soll mit der Einbringung des Haushalts 2002 am 05.09.2001 erfolgen.

### zu 1.: Bibliotheksförderung:

Erst im Jahr 1998 erfolgte eine Umstellung der pauschalen Landesförderung für Bibliotheken auf eine reine Projektförderung. Die Richtlinien haben eine Geltung bis zum 31.12.2003. Der Städte- und Gemeindebund hatte sich damals gegen eine reine Projektförderung ausgesprochen, weil die Förderrichtlinien vom 1.1.1999 einen Eigenbetrag der Kommune von 10.000 DM vorsehen und hierdurch kleinere und mittlere Bibliotheken, die nicht über die gleichen finanziellen Spielräume verfügen wie große Bibliotheken, benachteiligt werden.

Die Bibliotheksförderung schafft wichtige Impulse zur Weiterentwicklung zukunftsorientierte Bibliotheken. Rückkopplungen mit den Praktikern in den Bibliotheken der Mitgliedskommunen haben zu dem Ergebnis geführt, daß diese Landesförderung unverzichtbar ist. Würde die Landesförderung von 5,39 Mio. DM eingestellt, so hätte dies einen erheblichen Qualitätsverlust für die Bibliothekslandschaft in Nordrhein-Westfalen zur Folge.

Die Landesfördermittel in der derzeitigen Form einer Projektförderung hat zwar nicht die gleiche Wirkung wie eine Pauschalförderung, die der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen nach wie vor favorisiert. Die Einführung der Schulpauschale ab dem Jahr 2002 zeigt, daß eine Pauschalförderung der richtige Ansatz im Sinne einer gerechten und wirkungsvollen Verteilung der Mittel darstellt. Doch hat auch die Projektförderung mit einem Eigenanteil von 10.000 DM eine enorme Anstoß- und Hebefunktion für die Bibliotheken. Ohne diese Förderung könnten zahlreiche Projekte, die das Bibliothekswesen bereichern, nicht mehr durchgeführt werden.

So hat eine erhebliche Anzahl kommunaler Bibliotheken die Landesmittel eingeplant, um Internet-Projekte einzurichten oder Sammlungen von neuen Medien anzulegen, etwa computerlesbare DVD's oder CD-ROM's. Gerade die jüngere Generation fühlt sich durch dieses wichtige Angebot angezogen und findet hierdurch mitunter erstmals Zugang zu einer Bibliothek. Darüber hinaus werden viele Kooperationsprojekte mit anderen Bibliotheken mit Landesmitteln realisiert. Für die Kommunen als Träger der Bibliotheken ist die Streichung dieses Ansatzes daher wegen der nachteiligen Folgen für die Bibliothekslandschaft in Nordrhein-Westfalen nicht hinnehmbar, da die Kommunen finanziell nicht in der Lage sind, die angestoßenen und beabsichtigten Projekte aus eigener Kraft zu finanzieren.

Darüber hinaus müssen wir darauf hinweisen, daß der Wegfall der Landesförderung auch für den Landesverband der Bibliotheken ein radikaler Schnitt bedeuten würde. Dieser sehr engagiert arbeitende Landesverband finanziert seine Arbeit zu einem erheblichen Teil mit den Fördermitteln des Landes. Beispielsweise bietet der Landesverband mit Unterstützung des Landes im Herbst 2001 einen Workshop-Reihe in allen Bezirken aus Nordrhein-Westfalen unter dem Motto „Bibliotheken der Zukunft für Nordrhein-Westfalen – Orte für Medien und Informationen“ an. Derartige Veranstaltungen, die für die Weiterentwicklung der Bibliotheken von größter Bedeutung sind, könnten zukünftig ohne eine Landeförderung nicht mehr durchgeführt werden.

„Lebenslanges Lernen“ oder „Erwerb von Schlüsselqualifikationen“ sind Schlagworte, die Verantwortliche aus Politik und Wirtschaft stets gerne zitieren, um auf die besondere Bedeutung auch der Bibliotheken hinzuweisen. Im Internetauftritt des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen wird die Förderung der kommunalen öffentlichen Bibliotheken als wichtige Aufgabe des Ministeriums hervorgehoben.

Entsprechend dieser vom Land selbst erkannten Bedeutung der kommunalen Öffentlichen Bibliotheken darf sich das Land nicht aus diesem zentralen Bereich einer Kulturförderung zurückziehen. Nur durch die unterstützenden Fördermittel des Landes können sich Bibliotheken angesichts der Haushaltssituation der nordrhein-westfälischen Kommunen noch relativ gut behaupten. Ein Wegfall der Landesmittel hätte jedenfalls dramatische Auswirkungen für die Bibliotheken zur Folge.

Wir bitten Sie daher nachdrücklich, sich im Interesse des Bibliothekswesens in Nordrhein-Westfalen für einen ungekürzten Erhalt der Bibliotheksförderung des Landes einzusetzen. Nicht nur die Kommunen brauchen eine Bibliotheksförderung, sondern auch das Land NRW benötigt eine solche Förderung, damit sich die Bibliotheken weiterhin durch innovative Projekte als moderne und leistungsfähige Einrichtungen behaupten können.

#### **zu 2.: Zuwendungen für Investitionen in der Denkmalpflege in den Gemeinden (Pauschalmittel)**

Wir bitten Sie ferner, der Streichung der sogenannten Pauschalmittel in der Denkmalpflege, wie von der Landesregierung vorgeschlagen, nicht zu folgen, und sie in gleicher Höhe wie im Vorjahr (5,4 Mio. DM) im Haushaltsansatz für 2002 zu belassen. Eine Streichung dieser Mittel steht im krassen Widerspruch zu dem vom Landtag in seiner Sitzung am 25.02.2000 einstimmig angenommenen einschlägigen Antrag, in dem die Landesregierung u. a. aufgefordert wird, „alle bestehenden Fördermöglichkeiten weitergehend gezielt und koordiniert auch für die umfassende Bewahrung des kulturellen Erbes einzusetzen und der Erhaltung und Nutzung von Denkmälern insbesondere auch der Industriegeschichte in Zukunft eine besondere Bedeutung beizumessen,.....“ (Drucksache 12/4685)

In der Begründung zum oben zitierten Antrag wird unter 3. ausgeführt, in welchem Maße sich Nordrhein-Westfalen an der Erhaltung und Restaurierung von Denkmälern beteiligt hat. Dabei wurde ausgeführt, dass eine direkte Förderung der Denk-

mähler durch die öffentlichen Hände unverzichtbar sei, weil die Eigentümer vielfach nicht in der Lage sind, die Erhaltung allein zu finanzieren. Auf die steuerliche Förderung im Einkommensteuerrecht wird besonderer Bezug genommen. Die Pauschalmittel stellen nun wiederum ein Instrument dar, den Denkmaleigentümern eine Förderung zukommen zu lassen, die ansonsten keine steuerliche Erleichterung in Anspruch nehmen können. Eine Kürzung ausgerechnet dieser Mittel würde der grundsätzlichen Intention des Landes, auf breiter Basis den Denkmalschutzgedanken zu unterstützen und zu fördern, entgegenstehen. Die Pauschalmittel sind bereits seit 1999 von damals 7 Mio. DM jährlich auf den bekannten Betrag von 5,4 Mio. DM im Jahr 2001 heruntergefahren worden. Sie können nur in Anspruch genommen werden, wenn Komplementärmittel von kommunaler Seite in gleicher Höhe zur Verfügung gestellt werden. Sie haben insoweit große Außenwirkung und helfen den Denkmalschutzgedanken in der Bevölkerung positiv zu belegen, als sie einer Vielzahl von Denkmaleigentümern in kleineren Stückelungen zu Gute kommen. Schließlich zieht jede DM öffentlicher Förderung im Bereich des Denkmalschutzes private Investitionen von mindestens 7 DM nach sich, sodass sich durch den relativ geringen Betrag von 5,4 Mio. Landesmittel ein Investitionsvolumen von ca. 80 Mio. DM ergibt, das insbesondere kleinen mittelständischen Handwerksbetrieben zu der gewünschten Beschäftigung verhilft.

Wenn wir gleichzeitig erfahren, dass auch die Denkmalschutzförderung im Bereich der Kirchen deutliche Kürzungen hinnehmen soll (Kapitel 14 510, Funktionskennziffer 88 360), erscheint uns der Denkmalsbereich überproportional betroffen zu sein.

Mit freundlichen Grüßen



( Friedrich Wilhelm Heinrichs )