

Schnellbrief

1

Städtetag
Nordrhein-Westfalen

An die
Damen und Herren
Mitglieder des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Haus des Landtags

4000 Düsseldorf 1

Köln-Marienburg, 29.09.1989/Pe
Lindenallee 13-17
Postanschrift: 5 Köln 51, Postfach 51 06 20

Aktenzeichen: 9/31-04
Umdruck-Nr.: SC 4193

Ruf (02 21) 37 71 1 Durchwahl 37 71 -2 39
Fernschreiber 8 882617
Sparkasse der Stadt Köln 30202 154
BLZ 370 50 198

MMZ10 / 2990



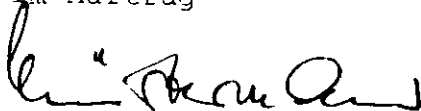
Öffentliche Anhörung der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf
des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1990 (LT-Drs. 10/4602)
hier: Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

in der Anhörung durch den Landtagsausschuß für Kommunalpolitik am
4. Oktober 1989 wird der Städtetag Nordrhein-Westfalen zu dem
o. g. Gesetzentwurf den in der beiliegenden Stellungnahme darge-
stellten Standpunkt vertreten.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Vorstellungen und Wün-
sche zum Gemeindefinanzierungsgesetz 1990 unterstützen könnten.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Dr. Münstermann

Anlage
C 4185

1

Städtetag Nordrhein-Westfalen

Köln-Marienburg, 27.09.1989/Pe
Lindenallee 13-17
Postanschrift: 5 Köln 51, Postfach 51 06 20

Aktenzeichen: 9/31-04
Umdruck-Nr.: C 4185

Ruf (02 21) 37 71 1 Durchwahl 37 71-2 39
Fernschreiber 8 882617
Sparkasse der Stadt Köln 30202 154
BLZ 370 50 198

MM Z10 / 2990

Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen
zum Entwurf des
Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes
Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeinde-
verbände im Haushaltsjahr 1990

Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1990

(LT-Drs. 10/4602)

September 1989

Hinsichtlich der Einschätzung der aktuellen finanziellen Situation unserer Städte und Gemeinden schließen wir uns dem Urteil der Landesregierung in ihrer Antwort auf die Große Anfrage 37 der Fraktion der SPD an (Landtags-Drs. 10/4523). In der Tat haben sich die noch vor einem Jahr prognostizierten "dunklen Wolken am Horizont" gelichtet. Infolge einer im Durchschnitt über Erwartungen guten Einnahmeentwicklung und einer ungebrochenen Ausgabendisziplin haben sich im vergangenen Jahr die Haushalte in den meisten Städten besser entwickelt, als dies zu Jahresbeginn prognostiziert werden konnte. Maßgeblich waren insbesondere relativ hohe Gewerbesteuereinnahmen und die konsequente Fortsetzung städtischer Konsolidierungspolitik. Obwohl wiederum die sozialen Leistungen der Städte, Gemeinden und Kreise um 7,4 % zugenommen hatten, konnten nicht zuletzt durch einen zurückhaltenden personalwirtschaftlichen Kurs Konsolidierungserfolge verbucht werden: Insgesamt konnten die nordrhein-westfälischen Städte, Gemeinden und Kreise das Haushaltsjahr 1988 ohne Finanzierungsdefizite abschließen. Diese in der Durchschnittsbetrachtung positive Entwicklung kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß gerade in strukturschwachen Städten die Haushalte weiterhin im Ungleichgewicht bleiben. Zum Abbau dieser strukturellen Defizite sind weiterhin autonome städtische Konsolidierungsanstrengungen, aber auch Sonderhilfen des Landes erforderlich.

Die bisherigen Entwicklungstendenzen der kommunalen Haushalte im Jahre 1989 sprechen zunächst für eine Fortsetzung dieses insgesamt erfreulichen Trends. Aber auch diese Prognose sollte nicht zu den voreiligen Urteilen verleiten, die Städte seien nun finanziell saturiert, nunmehr könne einmal mehr der Landesetat durch eine restriktive Finanzausgleichspolitik zu Lasten der Kommunen saniert werden.

Die soziale und ökologische Weiterentwicklung unseres Landes bedeutet nämlich jetzt und in naher Zukunft für unsere Städte eine große Herausforderung, die in jedem Falle zu wachsenden Aufgaben und steigenden finanziellen Belastungen führen wird. Nur beispielhaft sei auf folgende Bedarfsschwerpunkte verwiesen:

- Die stationäre Pflege der Alten und Behinderten muß verbessert werden. Dieser qualitative Leistungsaspekt sowie steigende Fallzahlen werden voraussichtlich die städtischen Sozialerats explosionsartig wachsen lassen.
- Aber auch für die Kinder und Jugendlichen muß sich die Gesellschaft stärker engagieren. Zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf müssen u. a. mehr Betreuungsmöglichkeiten für Kinder (z. B. Kindergärten) geschaffen werden. Die überfällige Reform der Jugendhilfe führt zu steigenden städtischen Belastungen.
- Unverändert benötigen die Arbeitslosen, insbesondere die Langzeitarbeitslosen, die finanzielle Unterstützung der Städte (Sozialhilfe) und auch solidarische Hilfen bei der Reintegration in den Arbeitsmarkt.
- Die Städte stehen weiterhin vor gewaltigen umweltpolitischen Herausforderungen. Insbesondere sind die Altlasten zunächst zu finden und dann zu beseitigen. Die Abwasserbeseitigung ist nicht zuletzt durch eine umfassende Sanierung der maroden Kanalsysteme zu verbessern. Konzepte zur Vermeidung und Beseitigung des Abfalls sind zu entwickeln und umzusetzen.
- Der Ausbau eines leistungsfähigen ÖPNV-Systems ist weiter voranzutreiben. Der Trend zum motorisierten Individualverkehr droht die Städte zu ersticken. Neue Konzepte und auch finanzielle Anstrengungen sind notwendig.
- Schließlich stehen die Städte einer "neuen Wohnungsnot" gegenüber. Nicht zuletzt durch den Zuzug von Aussiedlern und Umsiedlern sind neue Wohnraumbedarfe entstanden. Die Städte sind mitverantwortlich dafür, daß u. a. durch eine Reaktivierung des sozialen Wohnungsbaus entsprechender Wohnraum geschaffen wird.

Die Bewältigung dieser wachsenden Zukunftsaufgaben kann den Städten nur auf der Basis gesunder Finanzen gelingen. Diese Zukunftsaufgaben müssen deshalb zum Maßstab bei der Bemessung der Landesleistungen im kommunalen Finanzausgleich werden. Die unstrittigen Finanzprobleme des Landes dürfen nicht vorrangig auf dem Rücken der Kommunen ausgetragen werden. Wachsende Zukunftsaufgaben der

Städte erfordern ein ungestörtes Wachstum der Landesleistungen. Erneute Eingriffe in die Automatik der Steuerverbünde sind deshalb auszuschließen. Kürzungen und Befrachtungen der Landesleistungen aus den letzten Jahren sind weitmöglichst zu revidieren.

II.

Die nordrhein-westfälischen Städte sehen keinerlei Veranlassung, bei der Beurteilung des vorliegenden Gesetzentwurfes von den mittelfristigen städtischen Zielsetzungen für einen fairen und rationalen kommunalen Finanzausgleich abzuweichen. Schon in den Stellungnahmen zu den Finanzausgleichsgesetzen der letzten Jahre haben wir auf der Basis grundsätzlicher Beratungen in unserem Landesvorstand und im Finanzausschuß gefordert,

- daß das vom Innenministerium Anfang 1987 herausgegebene Gutachten zur Reform des Schlüsselzuweisungssystems im Finanzausgleich möglichst zügig umgesetzt wird. Dabei ging es uns insbesondere um die gesetzliche Anerkennung des von den Experten festgestellten und auch von der Landesregierung anerkannten höheren städtischen Finanzbedarfs, um die Erfassung der Steuerkraft großer und kleinerer Städte und Gemeinden nach einheitlichen Maßstäben sowie um den ersatzlosen Wegfall des Verteilungsmaßstabes "Fläche" bei der Investitionspauschale. Eine Realisation dieses Reformpaketes in Teilschritten sollte dabei notwendige Anpassungsprozesse bei den Reformverlierern erleichtern.
- daß der Kraftfahrzeugsteuerverbund wieder in der traditionellen Form den Städten, Gemeinden und Kreisen zur Verfügung gestellt wird. Mit der geplanten Befrachtung, die noch gravierender als im Jahre 1989 ausfallen soll, wäre der altbewährte Kraftfahrzeugsteuerverbund faktisch gestrichen. Für die Städte an Rhein und Ruhr bedeutete dies Einnahmelücken in teilweise zweistelliger Millionenhöhe. Auf die Straßenbaulastpauschale, wie sie bis einschließlich 1987 den Städten aus Kraftfahrzeugsteuermitteln gewährt worden war, sind die Städte aber gerade in Anbetracht ihrer hohen Nachholbedarfe bei Reparatur und Ausbau ihrer Verkehrswege dringend angewiesen. Der kommunale Anteil an der Kraftfahrzeugsteuer ist den Kommunen endlich wieder pauschal und in voller Höhe zur Finanzierung ihrer Straßenbaulast zuzuweisen.

MM Z 10 / 2990

Diese zentralen Finanzausgleichsforderungen haben weder an Rationalität noch an Aktualität verloren. Die Städte vertreten sie nach wie vor. Das aktuelle Wachstum des Steuerverbundes in Höhe von fast 500 Mio. DM hätte weitere Teilschritte zu einem von den Finanzausgleichsexperten aufgezeigten rationalen Finanzausgleich auch für "Reformverlierer" im Sinne einer angemessenen "Schnoor-Garantie" erträglich gestalten können.

III.

Die jetzige Dotierung des allgemeinen Steuerverbundes im Regierungsentwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1990 geht noch von den Steuerschätzdaten der Mai-Schätzung 1989 aus. Es ist in Anbetracht der ökonomischen Entwicklung nahezu sicher, daß eine weitere Aktualisierung der Verbundgrundlagen im Herbst d. J. nicht unerhebliche Mehreinnahmen aus dem Steuerverbund erbringen wird. Die Städte fordern deshalb, für das Gemeindefinanzierungsgesetz 1990 die Verbundmassen nach den aktualisierten Steuerschätzdaten der Herbst-Schätzung 1989 zu berechnen und das Mehraufkommen den Städten, Gemeinden und Kreisen in voller Höhe und ohne wie auch immer konstruierte Aufgabenbefrachtungen zur Verfügung zu stellen.

Bei realistischer Einschätzung werden die Steuern des allgemeinen Steuerverbundes im Gemeindefinanzierungsgesetz 1990 deutlich nach oben korrigiert werden müssen. Dieses kann zusätzliche Verbundeinnahmen für die Städte, Gemeinden und Kreise in Höhe von mehreren hundert Millionen DM bedeuten. Diese Mehreinnahmen sollten den Schlüsselzuweisungen zugeführt werden. Hilfsweise könnten Teile dieser Mehreinnahmen auch zur Verstärkung der Investitions- pauschale und der Sonderhilfen für Landschaftsverbände verwendet werden.

IV.

Die Städte nehmen zur Kenntnis, daß offenbar mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1990 das bekannte Reformgutachten nicht weiter umgesetzt werden soll. Diesem Reformverzicht widerspricht die geplante Änderung bei der Investitions- pauschale. Die erstmalige Einbeziehung der Kreise in die Investitions- pauschale ändert den

MM Z 10 / 2990

geltenden Verteilungsmodus im Grundsatz. Eine derartige strukturelle Änderung ist ein "Reformschritt" in die falsche Richtung.

Die für diesen Teil der Investitionspauschale vorgesehenen Mittel in Höhe von 70 Mio. DM sind deshalb den Schlüsselzuweisungen für Gemeinden bzw. der allgemeinen Investitionspauschale zuzuführen.

V.

Die Haushalte beider Landschaftsverbände - des Landschaftsverbandes Rheinland und des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe - zeigen bereits für das Jahr 1989 erhebliche Deckungslücken. 1990 werden diese Defizite nach jetzigem Planungsstand dramatische Höhen erreichen. Beiden Landschaftsverbänden fehlen derzeit zur Deckung ihrer Ausgaben jeweils weit mehr als 200 Mill. DM.

Die Hauptursache dieser Finanzmisere ist die explodierende Kostenentwicklung in der Sozialhilfe, speziell für die vollstationäre Unterbringung von Alten und Behinderten. Die besorgniserregenden Steigerungsraten resultieren im einzelnen aus

- dem Abschluß der Tarifverhandlungen für die Arbeitsbedingungen der Angestellten in der Kranken- und Altenpflege,
- der linearen Erhöhung der Vergütungstarife und der zusätzlichen Arbeitszeitverkürzung,
- der zu erwartenden Fallzahlerhöhung,
- dem Einstieg in die von den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege geforderten Stellenschlüsselverbesserung im Pflegebereich und
- sonstigen strukturellen Veränderungen, wie beispielsweise Verschiebung im Grad der Pflegebedürftigkeit.

Die Kostensteigerungen insbesondere im Bereich der Sozialhilfe überstrapazieren die finanziellen Möglichkeiten der Landschaftsverbände und ihrer Mitgliedskörperschaften - der kreisfreien Städte und Kreise. Die Sparpotentiale der Verbände sind nahezu

MMZ10 / 2990

MMZ10 / 2990

ausgereizt. Selbst der vollständige Verzicht auf einzelne Aufgabenfelder könnte die Finanzprobleme nicht lösen, die aus dem Übergewicht der Pflegekosten bei den Landschaftsverbänden herrühren. Massive Erhöhungen der Landschaftsumlagen würden eine bisher noch nie dagewesene Mehrbelastung für kreisfreie Städte und Kreise auslösen, die selbst über erhebliche Kostenschübe im Sozialbereich zu klagen haben.

Nach Ansicht der Städte können die besorgniserregenden Finanzdefizite von den Landschaftsverbänden über Umlageerhöhungen allein nicht aufgefangen werden. Die besonderen Finanzhilfen des Landes für die Landschaftsverbände sollten deshalb - über die im Entwurf des GFG 1990 ausgewiesenen Mittel hinaus - deutlich aufgestockt werden. Zumindest müssen in diesem Zusammenhang diejenigen Zusatzeinnahmen aus dem allgemeinen Steuerverbund des GFG 1990, die sich - wie schon dargelegt - voraussichtlich infolge steigender Steuereinnahmen ergeben werden, den allgemeinen Zuweisungen - den Schlüsselzuweisungen für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände bzw. den genannten Sonderhilfen - zugeführt werden.

Darüber hinaus fordern die Städte zur Lösung dieser besorgniserregenden Kostenproblematik, daß das Land beim Bund darauf dringt, das Risiko der Pflegebedürftigkeit durch eine gesetzliche Regelung aufzufangen. Es muß verhindert werden, daß immer mehr ältere und pflegebedürftige Menschen zu Sozialhilfeempfängern werden. In entsprechendem Maße würden Landschaftsverbände und ihre Gliedskörperschaften als Träger der Sozialhilfe von finanziellen Lasten befreit.

Die Städte bitten das Land auch zu prüfen, wie es selbst bis zu einer Bundesregelung für eine Entlastung der Kommunen von den Kosten der stationären Pflege sorgen kann.

VI.

Die Ergebnisse der Volkszählung 1987 haben sich besonders drastisch auf die Finanzausgleichseinnahmen vieler Hochschulstädte ausgewirkt. Über die Gründe dieser Einwohnereinbrüche kann ohne eine tiefere Analyse der bisher nicht vorliegenden Detailergebnisse der Volkszählung nur spekuliert werden. Es ist aber nicht

MM Z 10 / 2990

auszuschließen, daß bei der Ausfüllung der Erhebungsbögen zur Volkszählung Studenten, die in den Universitätsstädten tatsächlich noch wohnen und hier auch gemeldet sind, die Hauptwohnung in eine Nebenwohnung "umfunktioniert" haben bzw. ohnehin im Studienort nur mit Nebenwohnung gemeldet sind. In diesen Fällen würden Personen, die objektiv den Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen am Studienort haben und mit allen Belastungen für die städtischen Etats das Infrastrukturangebot des Studienorts umfassend nutzen, aus statistisch-methodischen Gründen nicht zu den Einwohnern des Studienortes gerechnet. Ein derartiges Verfahren kann keineswegs dauerhafte Einnahmeverluste der Hochschulstädte im kommunalen Finanzausgleich rechtfertigen.

Wir bitten deshalb zu prüfen, wie diesen Städten in dieser Frage geholfen werden kann. Grundsätzlich könnte den Universitätsstädten beispielsweise dadurch geholfen werden, daß Personen mit Zweitwohnsitz - wie insbesondere Studenten - an ihrem Zweitwohnungsort zusätzlich als Maßstab für die Berechnung von Zuweisungen berücksichtigt würden. Maßgeblich wäre dann für die Berechnung der Zuweisungen die sog. wohnberechtigte Bevölkerung. Auch andere Modalitäten wie z. B. ein Studentenansatz nach dem Muster des Finanzausgleichs in Baden-Württemberg wären zu diskutieren.

VII.

Die Städte erkennen an, daß die Landesregierung mit der Erhöhung der Kostenrichtsätze für die Förderung des Schulbaus durch Rund-erlaß vom 24.02.1989 auf die Baukostenentwicklung reagiert hat. Wir würden es begrüßen, wenn diese Anpassung in Zukunft kontinuierlicher und unter Beteiligung der kommunalen Schulträger vorgenommen würde.

Für eine weitere der veränderten Situation im Schulbau entsprechende Anpassung der Förderungspraxis machen wir noch die folgenden Vorschläge:

- Die in den Richtlinien vom 01.01.1983, die in Abstimmung zwischen Landesregierung und Kommunen als ein der Schulbausituation Anfang der achtziger Jahre Rechnung tragender Kompromiß erlassen wurden, von einer Bezuschußung bei Neu-, Um- und Er-

weiterungsbauten ausgeschlossenen Räume sollten wieder in die Förderung einbezogen werden. Solche Räume sind z. B. die für die Verwaltung, für sanitäre Einrichtungen, Kellerräume, Funktions- und Verkehrsflächen.

MM Z 10 / 2990

- Bauunterhaltung und laufende Renovierung sind grundsätzlich Aufgaben der kommunalen Schulträger. Darüber hinaus gibt es jedoch Renovierungen bzw. Sanierungen, die qualitativ über diese Schönheitsreparaturen hinausgehen oder quantitativ als Folge der Schulbauwelle der sechziger und siebziger Jahre in besonders hohem Umfang Kosten verursachen bzw. mit eben der Folge ihre Grundlage in veränderten pädagogischen Anforderungen haben.

Solche Renovierungen sind substanzerhaltende Maßnahmen wie z. B.

- Dacherneuerungen,
- Renovierungen von Fenstern und Fassaden,
- Heizungserneuerungen,
- Modernisierung von Fachräumen, insbesondere von naturwissenschaftlichen Räumen und Werkstätten sowie
- Nachrüstungen aufgrund von Sicherheitsauflagen.

Wir regen an, solche Renovierungen/Sanierungen in die Schulbauförderung einzubeziehen. Dabei sollte geprüft werden, ob nicht ein Sanierungsprogramm nach dem Vorbild der pauschalen Förderung im Denkmalschutz durch das Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr aufgestellt werden könnte. Charakteristika dieser pauschalen Förderung sind die Bindung der Landesförderung an die Etatisierung im kommunalen Haushalt (im Denkmalschutz 1 : 1) sowie ein vereinfachtes Abrechnungsverfahren. Wir möchten die Landesregierung ermuntern, zumindest den Versuch zu machen und ein solches pauschales Schulbau-Sanierungsprogramm auszuprobieren.

- Die Städte nehmen mit Interesse zur Kenntnis, daß in der Landesregierung Überlegungen angestellt werden, wie die Altlastenbeseitigung in den Schulen finanziert werden kann. Darunter muß sowohl die Entsorgung der Schadstoffe als auch der danach notwendige Rückbau des jeweiligen Gebäudes verstanden

werden. In einer Mitgliedstadt des Städtetages Nordrhein-Westfalen sind Sanierungskosten in einer Höhe bis zu 100 Mio. DM genannt worden. Es dürfte einleuchten, daß Kostenbelastungen in der genannten Höhe von den Kommunen nicht allein verkraftet werden können bzw. den Gestaltungsraum im Haushaltsbereich entscheidend einengen. Wir halten daher ein Sonderprogramm zur Altlastenbeseitigung (z. B. für die Asbestsanierung) für dringlich, zumal es sich um Aufgaben von politischer Brisanz handelt.

MMZ10 / 2990