

37 Seiten

Ausschuß für Kommunalpolitik

Protokoll

36. Sitzung (öffentlich)

20. Oktober 1993

Düsseldorf - Haus des Landtags

13.00 Uhr bis 14.50 Uhr

Vorsitzender: Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU)

Stenographin: Zinner

Verhandlungspunkte:

Seite

- 1 Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1994 und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 1994**

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 11/5902

1

Der Ausschuß hört zu diesem Thema folgende Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der Landschaftsverbände an:

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied Dr. Bauer
Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- Zuschrift 11/2907 -

9, 28

Seite

Oberstadtdirektor Dr. Deubel
Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Zuschrift 11/2897 - 1, 22

Erster Landesrat Esser
Landschaftsverband Rheinland
- Zuschrift 11/2898 - 13, 29

1. Beigeordneter Heinrichs
Nordrhein-Westfälischer Städte-
und Gemeindebund 4, 25
- Zuschrift 11/2906 -

2 Verschiedenes

**Vorsitzender Dr. Twenhöven zur Änderung des
Sparkassengesetzes 30**

Nächste Sitzung: 3. November 1993

* * *

Aus der Diskussion

Vor Eintritt in die Tagesordnung gratuliert Vorsitzender Dr. Twenhöven im Namen des Ausschusses Frau Rothstein zum Geburtstag. - Frau Rothstein lädt zu Kaffee und Kuchen ein.

- 1 Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1994 und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 1994**

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 11/5902

Vorsitzender Dr. Twenhöven begrüßt die Gäste namentlich und bittet sie, in ihren Stellungnahmen zusätzlich auf die Frage der Kreisumlage - auch angesichts der Notwendigkeit von Haushaltskonsolidierungskonzepten - einzugehen.

Oberstadtdirektor Dr. Deubel (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Der Innenminister dieses Landes hat vor einigen Wochen eine Schrift herausgegeben mit dem Titel "Kommunen in Not". In der Tat sind die Kommunen, insbesondere die Städte, in Not. Ich möchte dies nicht vertiefen, denn die Fakten dürften weitgehend bekannt sein.

Der Städtetag hat vor zwei Tagen in Bonn eine außerordentliche Hauptversammlung abgehalten, die zweite nach 25 Jahren. Dies vor dem Hintergrund der Problematik der kommunalen Finanzen, vor allen Dingen vor dem Hintergrund der Tatsache, daß der Verschiebepfeiler zwischen den Ebenen, nun insbesondere auch zwischen Bund und Gemeinden, wieder einmal heftigst betätigt werden soll - fast in Richtung einer verfassungswidrigen Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltung.

Einige Ergänzungen zu unserer Stellungnahme:

Entscheidend ist, daß die Kommunen in die Lage versetzt werden, mit weniger Finanzen wenigstens die wichtigsten Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger zu erbringen. Dies setzt voraus, daß Leistungsgesetze zurückgefahren und Standards gesenkt werden.

Im Rahmen des Gemeindefinanzausgleichs ist es besonders wichtig, daß der Bereich der Zweckzuweisungen zurück- und der Bereich der allgemeinen Zuweisungen nach oben gefahren wird. Soweit Zweckzuweisungen vom Land als notwendig angesehen werden, sollten sie möglichst weitgehend pauschaliert werden. Insbesondere sollte die Förderbürokratie abgebaut werden. Dies spart in zweifacher Weise Kosten: erstens beim Land, wo die Förderbürokratie in den Ministerien, bei den Regierungspräsidenten und in den Sonderbehörden entfällt; zum zweiten weil die Erfahrung lehrt, daß Mischfinanzierungen und Zweckzuweisungen im allgemeinen nicht dazu führen, daß kostengünstig investiert wird. Vielmehr wird kostentreibend gearbeitet, weil die Fachaufsichtsbehörden zumeist höhere Standards setzen, als es die Kommunen selbst für richtig halten; um aber die Zweckzuweisungen zu erhalten, werden diese Standards nolens volens eingehalten.

Ich habe also die herzliche Bitte, nicht nur 1994, sondern in den nächsten zehn Jahren - das ist der Mindestzeitraum der Finanzkrise - alles zu tun, um die allgemeinen Zuweisungen oder zumindest pauschalierte Zweckzuweisungen zu stärken und spezifische Zweckzuweisungen mit Förderbürokratie abzubauen.

Zur Struktur der allgemeinen Zuweisungen:

Nach wie vor steht das Gutachten zum Finanzausgleich von 1987 im Raum. Es ist bisher nur in Teilen umgesetzt. Nicht angepackt ist bisher insbesondere die Frage der sachgerechten Erfassung der Steuerkraft. Hier hat es Vorschläge gegeben, die den unterschiedlichsten Bereichen - Kreise, kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Land - entstammten und hinter denen alle Gutachter standen. Es hat sich leider nichts getan. Wir haben in unserer Stellungnahme vorgeschlagen, durch eine Halbierung der Sprungstellen bei 150 000 Einwohnern wenigstens einen Einstieg vorzunehmen.

Hierzu liegt bekanntlich das Urteil des Verfassungsgerichtshofs in Münster vom Juli 1993 vor. Der Verfassungsgerichtshof hat erhebliche Bedenken gegen diese Sprungstelle. Er hat sie - im Grunde nur im Wege des Vertrauensschutzes, weil in einem früheren Urteil diese Sprungstelle als akzeptabel dargestellt worden ist - nur bis zum Jahr 1992 sanktioniert. Hier besteht also dringender Handlungsbedarf. Die

Rezepte liegen, wie gesagt, seit 1987 in Form des Gutachtens zum Finanzausgleich vor.

Ein zweiter Punkt, den der Verfassungsgerichtshof angesprochen hat: die Kreisschlüsselmasse. Hier ist nach Meinung des Städtetages im Referentenentwurf des letzten Jahres ein Schritt in die richtige Richtung geplant, aber leider nicht realisiert worden. Der Verfassungsgerichtshof hat sich dem nicht angeschlossen, aber sehr deutlich darauf hingewiesen, daß die Gleichbehandlung von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden im Gemeindefinanzausgleich möglicherweise eine willkürliche Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte darstellt. Auch hier besteht Handlungsbedarf.

Der Verfassungsgerichtshof hat sich mit der Kreisschlüsselmasse intensiver auseinandergesetzt. Ergebnis: Er hat die Höhe nicht für verfassungswidrig erklärt, aber doch deutliche Hinweise gegeben, daß sich das Land stärker mit der Höhe der Kreisschlüsselmasse beschäftigen sollte, daß die Kreisschlüsselmasse vor allem nur für die spezifischen Aufgaben der Kreise zu sehen ist und nicht etwa eine allgemeine Verstärkung darstellt. Angesichts der spezifischen Aufgaben der Kreise wird das Ergebnis einer solchen Überprüfung sicher sein, daß die Kreisschlüsselmasse eher zu senken ist.

Ein weiterer Punkt, der uns in den Städten sehr drückt: Die Arbeitslosigkeit steigt. Der Bund beabsichtigt, die Kosten der Arbeitslosigkeit auf die Kommunen abzuwälzen, indem Arbeitslosenhilfebezieher nach einiger Zeit aus Zahlungen von Nürnberg herausfallen und in die Sozialhilfe getrieben werden. Das Problem der Arbeitslosigkeit wird sich damit für die Sozialhilfeeats in Zukunft deutlich gravierender darstellen; das ist durch die zunehmende Arbeitslosigkeit jetzt schon der Fall.

Hier ist ein Punkt des Gutachtens umgesetzt worden: der Arbeitslosenansatz. Betrachtet man allerdings die Höhe dieses Ansatzes, bestehen Zweifel, ob dies ausreicht, um die Kosten der Arbeitslosigkeit, die bei der Sozialhilfe entstehen, tatsächlich aufzufangen. Ein Sozialhilfeempfänger, der arbeitslos ist, kostet eine Stadt im Schnitt 6 000 DM. Hängt eine vierköpfige Familie dran, sind im Jahr etwa 20 000 DM fällig. Vergleicht man das mit dem Grundbetrag im Finanzausgleich, ist ein einzelner Arbeitsloser bereits beim Faktor 5, hängt eine vierköpfige Familie dran, ist der Faktor etwa 15 oder 16. Bisher gibt es die Faktoren 1, 2 und 3 - 3 für Langzeitarbeitslose. Von daher ist zu erwägen, ob dieser Ansatz nicht deutlich verstärkt werden muß, um die Kosten der Arbeitslosigkeit stärker als bisher zu berücksichtigen.

Zum letzten Punkt: Kreise. Ich möchte das um die Landschaftsverbände gleich ergänzen. Die Meinung des Städtetages zu der Frage, wie der Haushalt von Kreisen und der Landschaftsverbände aussehen soll, wenn die Städte selbst nicht in der Lage sind, ihre Haushalte auszugleichen, ist seit Jahren folgende:

Es kann nicht angehen, daß Kreise bzw. die Landschaftsverbände die Umlage anheben, um einen ausgeglichenen Haushalt zu verabschieden, und damit von vornherein geordnete Verhältnisse ohne massiven Druck zu Kostensenkungen haben, während die Städte Haushaltssicherungskonzepte auflegen und Defizite vortragen müssen und damit nicht etwa einen Haushalt vollziehen können, sondern im Laufe des Jahres massive weitere Einsparungen vornehmen müssen. Ähnliches ist den Kreisen und Landschaftsverbänden auch zuzumuten. Das heißt: Wenn Mitgliedskörperschaften Haushaltssicherungskonzepte haben, ist es nur folgerichtig, daß auch die Kreise bzw. die Landschaftsverbände keinen ausgeglichenen, sondern einen moderat defizitären Haushalt verabschieden - moderat defizitär in dem Sinne, daß bei äußerster Sparsamkeit eine gewisse Chance besteht, den Haushalt im Laufe des Jahres durch restriktive Maßnahmen auszugleichen.

Es geht nicht darum, die Augen zu schließen und riesige Defizite in Folgejahren vorzutragen. Das hat natürlich auch bei Umlageverbänden keinen Sinn. Es geht darum, daß auf Umlageverbände der gleiche laufende Druck ausgeübt wird wie auf die Haushalte der Städte, bei denen der Kämmerer letztlich bis zum 31. Dezember über die Haushaltssatzung hinaus massiv den Daumen auf alle Ausgaben hält.

Wir bitten, daß die Gemeindeordnung so interpretiert wird, daß zum Ausgleich nicht etwa automatisch Umlagesätze angehoben werden, sondern auch Kreise und Landschaftsverbände und auch die jeweiligen Aufsichtsbehörden ein gewisses Defizit akzeptieren müssen und dann im laufenden Jahr massive Konsolidierungsbemühungen unternehmen müssen.

(Beifall)

1. Beigeordneter Heinrichs (Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund): Was die allgemeine Finanzsituation anbelangt, darf ich auf unsere schriftliche Stellungnahme und auf das, was Herr Dr. Deubel bereits angesprochen hat, verweisen. Worum es uns in dieser für die Kommunen sehr schwierigen Zeit geht, ist, daß eine Überprüfung von Standards und Leistungsgesetzen erfolgt und daß weitere neue Belastungen unterbleiben.

Was die Überprüfung von Standards und Leistungsgesetzen anbelangt, haben wir eine Reihe von Punkten aufgeführt; ich darf darauf verweisen. Was neue Belastungen betrifft, so ist zwischen Bund, Ländern und Gemeinden unstrittig, daß die Kürzungen im Bereich der Arbeitslosenunterstützung zu zusätzlichen Belastungen für die Kommunen in einer Größenordnung von mindestens 4 Milliarden DM führen, für nordrhein-westfälische Städte, Gemeinden und Kreise zu einer zusätzlichen Belastung von 1,3 Milliarden DM.

Der Städte- und Gemeindebund hat nun keine außerordentliche Hauptversammlung durchgeführt. Wir richten an den Bund aber die dringende Bitte, einen finanziellen Ausgleich vorzunehmen, wenn an seinem Gesetzesvorhaben in der vorliegenden Fassung festgehalten wird, und wir fordern, daß als Ausgleich die Gewerbesteuerumlage um 40 Punkte gesenkt wird. Wir haben erlebt, daß beim Standortsicherungsgesetz die Umlage angehoben wurde, weil die Gemeinden finanzielle Besserstellungen erwarten sollten. In diesem Zusammenhang richten wir natürlich die dringende Bitte an das Land und an den Landtag, unsere Vorstellungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu unterstützen.

Was das Gemeindefinanzierungsgesetz betrifft, halten wir es für richtig, daß hier der Weg eingeschlagen wird, zunächst einmal die allgemeinen Zuweisungen zu stärken, um den Ausgleich der Verwaltungshaushalte zu sichern. Wenn ich höre, daß der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in diesem Jahr beträchtlich unter den Prognosen liegt - nur noch um 0,7 % über dem Niveau des Jahres 1992 -, zeigt sich, daß alle Kraft auf den Ausgleich der Verwaltungshaushalte verwandt werden muß.

In diesem Zusammenhang nehmen wir die Forderung aus dem Bereich der Städte und Gemeinden auf, die Abrechnung des Steuerverbundes 1992 bereits mit der ersten Rate der Schlüsselzuweisungen vorzunehmen. Es handelt sich letztlich um eine Abrechnung aus 1992, und wir vermögen nicht einzusehen, warum dieser Betrag von fast 260 Millionen DM pro rata temporis erst im Laufe des Jahres ausbezahlt werden soll. Er ist festgesetzt, im Gesetz so festgelegt und kann meines Erachtens sehr viel früher ausbezahlt werden.

Im übrigen möchten wir Landesregierung und Landtag bei den Überlegungen unterstützen, zu einer stärkeren Pauschalierung von Zuweisungen zu gelangen. Das gilt erstens für den Schulbau, zweitens haben wir Vorschläge hinsichtlich der Förderung der Kindertagesstätten unterbreitet, drittens könnten wir uns dies auch für die Einrichtung von Übergangsheimen und andere Bereiche vorstellen.

(Zuruf von der SPD: Hört! Hört!)

Wir meinen im übrigen, daß es nicht mehr sinnvoll ist, gezielte Mittel für Verkehrsberuhigungsmaßnahmen zu bewilligen, weil dies ohnehin oft ein Zankapfel vor Ort ist. Wir halten es für besser, daß letztlich die Städte und Gemeinden darüber entscheiden, ob eine solche Maßnahme durchgeführt wird, und der Zuschuß des Landes nicht den Ausschlag für die kommunalpolitische Entscheidung vor Ort geben soll.

Nun zu den Fragen der Struktur der Gemeindefinanzierung für 1994.

Das GFG 1994 wird im Grunde genommen auf der Basis des GFG 1993 fortgeschrieben. Wir halten das auch für richtig.

Herr Dr. Deubel hat für den Städtetag eine Reihe von strukturellen Veränderungen angemahnt. Wir meinen, daß zunächst das Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom Juli 1993 ausgewertet werden muß, und zwar umfassend. Nach unserer Auffassung ist jetzt die Landesregierung am Zuge. Tatsache ist, daß das GFG 1992, das im Streit begriffen war, nicht aufgehoben worden ist. Der Verfassungsgerichtshof hat gesagt, daß sich auf mittlere Sicht doch eine Reihe von Bedenken ergeben, die einer Überprüfung bedürfen und dann ausgeräumt werden müssen. Wir meinen, daß dies einer entsprechenden Vorbereitung bedarf. Es kann nicht angehen, daß einerseits auf das Gutachten aus 1987, andererseits auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Bezug genommen wird. Gutachten und Urteil stimmen ja nicht in allen Punkten überein. Deshalb muß zunächst das Urteil sehr sorgfältig analysiert werden, und es muß klargestellt werden, in welcher Richtung der Finanzausgleich verfassungsbedenkenfrei organisiert werden kann. Das betrifft nicht nur die Hebesätze, sondern auch die Feststellung des Bedarfs. Wir meinen, daß die kommunalen Spitzenverbände sehr rechtzeitig von der Landesregierung - vornehmlich vom Innenministerium - in die weiteren Überlegungen einbezogen werden sollten.

Es ist der in früheren Diskussionen vorgetragene Gedanke aufgegriffen worden, zu getrennten Schlüsselmassen überzugehen. Dazu möchte ich ein paar Takte sagen.

Ich bin nicht sicher, ob sich der Städtetag von getrennten Schlüsselmassen Vorteile für seine Städte und Gemeinden versprechen kann. Vor zehn Jahren entfielen von den damals 5,2 Milliarden DM Schlüsselzuweisungen 2,3 Milliarden DM auf die kreisfreien Städte und 2,9 Milliarden DM auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Dieses Verhältnis hat sich im Laufe der Jahre umgedreht: Heute entfallen von den 7,7 Milliarden DM Schlüsselzuweisungen 4,3 Milliarden DM auf die kreisfreien Städte und 3,4 Milliarden DM auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. In diesem Zeitraum hat sich der Anteil der kreisfreien Städte an den Schlüsselzuweisungen

gen um mehr als 10 Punkte erhöht, der der kreisangehörigen Städte und Gemeinden um mehr als 10 Punkte verringert.

Das zeigt aus meiner Sicht, daß insbesondere im kreisangehörigen Raum die Steuerkraft durch eine gezielte Ansiedlung von Gewerbe und Industrie sehr gefördert worden ist. Dies hat natürlich Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen. Dadurch stand eine höhere Masse für die kreisfreien Städte bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen zur Verfügung - das ist das System der kommunizierenden Röhren.

Wenn wir vor zehn Jahren getrennte Schlüsselmassen aufgemacht und die Schlüsselzuweisungen halbe-halbe auf kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden verteilt hätten, ständen die kreisangehörigen Städte bei Fortschreibung dieser Regelung heute wesentlich besser da. Deshalb frage ich mich, ob das wirklich eine Hilfe für die nun finanzschwächeren - auch größeren - Städte und Gemeinden ist. Ich bin der Auffassung, daß bei einer größeren Masse die Möglichkeiten einer gezielten Hilfe auch für die größeren Städte und Gemeinden in der Regel besser sind, als wenn die Massen untereinander aufgeteilt werden und dann höchstens Streit um die Höhe entstehen kann.

Ich möchte nun etwas ansprechen, was auch im Zusammenhang mit den Umlagehebesätzen steht, nämlich die Frage: Wie regeln wir in Zukunft die Finanzierung der Sozialhilfe?

Da geht der Städte- und Gemeindebund von dem Gesichtspunkt aus, daß nach Möglichkeit Aufgabenwahrnehmung und Finanzverantwortung in eine Hand gehören. Dies sollte ein Grundprinzip sein, denn es ist auch ein Anreiz zu Sparsamkeit und zu einer verantwortungsvollen Bewirtschaftung von Mitteln und trägt dazu bei, gegenseitige Vorwürfe nicht aufkommen zu lassen.

Die kreisfreien Städte und Kreise, die die Kosten der Pflege bearbeiten, aber in den Haushalt des Landschaftsverbands buchen, sollten diese Kosten in Zukunft auch finanziell in ihren Haushalt übernehmen. Im Gegenzug sind die kreisangehörigen Städte und Gemeinden bereit, die Hilfe zum Lebensunterhalt - wenn auch schrittweise - in ihre Haushalte zu übernehmen. Für meine Begriffe würde dies mit einer solchen Regelung korrespondieren. Das hätte natürlich auch den Vorteil, daß wir uns über Kreisumlagehebesätze mit 50 Punkten und mehr nicht mehr zu unterhalten brauchten, sondern wir würden uns auch bei den Kreisumlagehebesätzen wieder auf einem verfassungsrechtlich unbedenklichen Niveau bewegen, und Rechtsstreitigkeiten könnten für die Zukunft vermieden werden.

Ich möchte diesen Punkt, den ich in der Vergangenheit mehrfach vorgetragen habe, an dieser Stelle nochmals anmahnen. Er ist ein besonderes Anliegen auch unseres Präsidiums.

Ich will auch zu der Frage der Haushaltssicherung ein paar Worte sagen. Wir sind auch in unserer Stellungnahme darauf eingegangen.

Es wird in Zukunft kaum noch Städte und Gemeinden geben, die an Haushaltssicherungskonzepten vorbeikommen. Die Frage, die in diesem Zusammenhang immer auftaucht, ist: Wie ist es mit den Kreishaushalten?

Wir wissen, daß die Kreisumlage in den Haushaltssicherungskonzepten einen bedeutenden Faktor darstellt. Wenn diese Umlage entgegen bisherigen Erwartungen nicht um einen, sondern um 2 oder noch mehr Punkte steigt, ist es sehr schwer, das Haushaltssicherungskonzept einzuhalten. In diesem Zusammenhang berichten mir Städte und Gemeinden, daß Kreise auf dem Standpunkt stehen, bei Umlageverbänden gebe es keine Haushaltssicherungskonzepte, die Haushalte würden grundsätzlich durch Anpassung des Umlagehebesatzes ausgeglichen.

Ich meine, das kann nicht richtig sein. Ich gebe zu, daß die Haushalte der Kreise sehr stark durch gesetzliche Verpflichtungen im Bereich der Sozial- und der Jugendhilfe berührt werden, aber nach wie vor gibt es in den Kreishaushalten doch den gewichtigen Bereich der Personalkosten. Es ist schon erstaunlich festzustellen, daß mehrere Oberkreisdirektoren, die noch vor Jahren Einsparungen bei den Personalkosten weit von sich gewiesen haben, heute sagen: In den nächsten Jahren werden 10, 25 oder bis zu 70 Stellen eingespart. Jetzt, nachdem die finanziellen Verhältnisse um so vieles enger geworden sind, geht das auf einmal.

Ich bin deshalb der Auffassung, daß wir zu einer Abstimmung der Haushaltswirtschaft von Kreisen und Gemeinden kommen müssen. Dies bedeutet, daß in den Kreisen, in denen Gemeinden zu Haushaltssicherungskonzepten gezwungen sind - das werden mehrere Gemeinden sein -, auch der Kreis dazu verpflichtet werden sollte, zumindest dann, wenn der Umlagehebesatz des Kreises über dem Landesdurchschnitt liegt; denn Hebesätze über dem Landesdurchschnitt sprechen aus meiner Sicht dafür, daß die Belastung durch die Kreisumlage doch ein besonderes Gewicht hat. Aus diesem Grunde sollten auch die Kreise dazu angehalten werden, zusammen mit den Gemeinden zu überlegen, wie Kreishaushalt und Stadt- und Gemeindehaushalte auf Dauer ausgeglichen werden können. Wir haben einen Formulierungsvorschlag zur Ergänzung der Gemeindeordnung in diesem Punkt unterbreitet.

Ich darf Sie bitten, unsere Überlegungen sowohl zum GFG 1994 als auch zur Gemeindeordnung bei Ihrer künftigen Beratung zu berücksichtigen.

(Beifall)

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied Dr. Bauer (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Ich nehme Bezug auf unsere schriftliche Stellungnahme zum Entwurf des GFG 1994 und darf Ihre Aufmerksamkeit nur auf einige Schwerpunkte lenken.

Zunächst zur allgemeinen Situation.

Nach dem von der Landesregierung vorgelegten Gesetzentwurf sollen die Schlüsselzuweisungen im kommenden Jahr um 3 % angehoben werden. Auch wenn man die Abrechnung aus dem Haushaltsjahr 1992 hinzunimmt - auf die allerdings ein gesetzlicher Anspruch der Kommunen besteht -, werden die zusätzlichen Schlüsselzuweisungen an alle drei Gebietskörperschaften in Höhe von 288 Millionen DM kaum ausreichen, um den zusätzlichen Ausgabenbedarf der Kreise im Jahr 1994 zu decken.

Das hängt mit dem für die Kreishaushalte erdrückenden Anteil der Ausgaben für die soziale Sicherung und der Umlage an die beiden Landschaftsverbände zusammen. Rund 36 % der Ausgaben der Kreise werden im Bereich soziale Sicherung geleistet. Daneben werden im Durchschnitt aller Kreishaushalte etwas unter 30 % an die Landschaftsverbände, im wesentlichen zur Mitfinanzierung des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe, bezahlt. Hinzu kommen 20 % Personalausgaben; darauf komme ich gleich zurück.

85 % der Kreishaushalte sind also fremdbestimmt und in ihrer Dynamik schwer beherrschbar. Dazu kommen noch die Risiken aus den anstehenden Gesetzesvorhaben des Bundes - für meine Begriffe fälschlich "Spargesetze" bezeichnet - sowie die Vereinbarungen zum Föderalen Konsolidierungsprogramm, die auf die Kreise und kreisfreien Städte zukommen.

Ich darf in diesem Zusammenhang an die außerordentliche Hauptversammlung des Deutschen Städtetages am Montag erinnern. Es ist nicht so, daß die Kreise nicht betroffen werden; nur - das muß ich als Vertreter des Landkreistages sagen -: Der Aufschrei der Kreise findet in der veröffentlichten Meinung nicht dasselbe Echo wie der des Städtetages, der ganz andere Register ziehen kann.

Ausschuß für Kommunalpolitik
36. Sitzung

20.10.1993
zi-mj

Der Hinweis auf die Verantwortung des Bundes für das, was jetzt an Verlagerungen im Bereich von Ausgaben geschieht, die systematisch mit der Arbeitslosenhilfe und dem Arbeitslosentgelt zusammenhängen, hilft uns allerdings nicht. Aus Gründen der Finanzverfassung sind in unserem föderal aufgebauten Staatswesen Ansprechpartner der Kommunen die Länder, nicht der Bund. Die Kommunen sind im föderalen Staatsaufbau Teil der Länder, und die Landesgesetzgebung bestimmt nach dem Grundgesetz, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden und Gemeindeverbänden zufließt.

Zu den Personalausgaben.

Erstens: Die absolute Zahl der Kreisbediensteten pro 1 000 Einwohner hat von 1970 bis 1991 nicht zugenommen. Das möchte ich betonen.

Zweitens: Von 1981 bis heute haben die Anteile der Personalausgaben an den Gesamtausgaben der Kreise abgenommen. Ich möchte diejenige Gebietskörperschaft sehen, die dies sonst aufzuweisen hat. Wäre das beim Land so, hätten wir eine andere Situation. Herr Minister Schnoor hat sich sehr gewundert, als ich ihm diese Zahlen zeigte.

(Abgeordneter Grevener [SPD]: Das ist doch nicht vergleichbar! - Abgeordneter Schaufuß [SPD]: Lehrer und Polizei!)

Es ist nicht so, daß die Kreise nicht sparen - dieser Eindruck wurde vorhin erweckt -, sondern sich woanders bedienen. Die Kreise haben damit bewiesen, daß sie sich zur Sparsamkeit verpflichtet fühlen und dies auch durchzusetzen verstehen.

Nun zu der besonderen Benachteiligung für die Kreise; ich habe das in unserer schriftlichen Stellungnahme schon dargestellt.

Die Aufteilung der Schlüsselmasse benachteiligt die Kreise zu Unrecht. Wir können die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs des Landes in der Verfassungsbeschwerde der Stadt Solingen für uns ins Feld führen. Der Verfassungsgerichtshof hat zu den Anforderungen, die die Selbstverwaltungsgarantie und das Gebot der kommunalen Gleichbehandlung an die Bemessung der Schlüsselzuweisungen für die Gemeinden und die Kreise stellen, ausdrücklich ausgeführt - wörtlich -

daß nach den vorhandenen Erkenntnissen nicht davon auszugehen ist, daß der Gesetzgeber in den Jahren 1991/92 den kreisangehörigen Raum (Kreise und kreisangehörige Gemeinden zusammen) gegenüber dem kreisfreien Raum

sachwidrig bevorzugt hat. Dessen Finanzausstattung wurde vielmehr geringfügig gesenkt.

Klar gesagt: Der kreisangehörige Raum, also Kreise und kreisangehörige Gemeinden, sind benachteiligt worden. Der Verfassungsgerichtshof hat deutlich gemacht, daß der Gesetzgeber zu berücksichtigen habe, daß im Gegensatz zum kreisfreien Raum die Verwaltungsorganisation im kreisangehörigen Raum zwei selbständige Ebenen umfaßt, die einen besonderen Aufwand bedingen, und daß in den Kreisen zusätzliche Aufgaben wahrgenommen werden, die es im kreisfreien Raum nicht gibt: der Oberkreisdirektor als Kreispolizeibehörde, die untere Landesbehörde mit Aufsichtsfunktionen und die Rechnungsprüfungsämter der Kreise als Gemeindeprüfungsämter. Die Kreise haben, wie der Verfassungsgerichtshof für uns dankenswerterweise ausdrücklich hervorgehoben hat, einen eigenen Anspruch gegenüber dem Land auf eine ihrem Selbstverwaltungsrecht und ihren Aufgaben entsprechende Finanzausstattung.

Im Gegensatz dazu sind die Schlüsselzuweisungen an die Kreise in den letzten zehn Jahren prozentual kontinuierlich zurückgegangen. Herr Heinrichs hat es eben für den kreisangehörigen Raum erwähnt, für die Kreise gilt das auch. In absoluten Beträgen haben die Schlüsselzuweisungen zwei Jahre stagniert, prozentual sind sie von 16 % 1981 auf 11 % im letzten Jahr gefallen. Zwangsläufig mußte dementsprechend der Anteil der Kreisumlage an den Gesamteinnahmen im gleichen Umfang steigen - andere Finanzierungsmöglichkeiten hat der Kreis ja nicht.

Nun zu der Problematik der Kreisumlage.

Da das Land den Kreisen immer weniger Mittel über die Schlüsselzuweisungen zukommen läßt, wird der Verteilungskampf zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden verschärft. Es ist richtig, daß die Kreisumlage für die kreisangehörigen Gemeinden inzwischen den mit Abstand wohl größten Ausgabenblock ausmacht - in etwa die Höhe der Personalausgaben. Das bringt Unfrieden in die kommunale Familie. Ich habe deshalb für die Äußerung, daß dieser Verteilungskampf innerhalb von Umlageverbänden bewußt gewollt gewesen sei, wie der Vertreter der Landesregierung neulich anläßlich des Jubiläums der Landschaftsverbände gesagt hat, kein Verständnis.

Es heißt in der Kreisordnung - und das macht deutlich, daß von der verfassungsrechtlichen Konstruktion her die Kreisumlage als nachrangige Finanzierungsart angelegt ist -, daß die Umlage nur erhoben werden darf, soweit die sonstigen Einnahmen des Kreises den Finanzbedarf nicht decken. Da die Kreise aber nur zu einem geringen Teil Einnahmen aus Gebühren und Steuern haben, ist die Kreisumlage die einzige disponible Finanzierungsquelle; wobei man gegenüber den kreisangehörigen Gemein-

Ausschuß für Kommunalpolitik
36. Sitzung

20.10.1993
zi-mj

den allerdings darauf hinweisen muß, daß die Kreise damit ja auch Aufgaben für die kreisangehörigen Gemeinden erfüllen.

Zu der Frage der verfassungsrechtlichen Grenzen, über die in Professorengutachten gelegentlich diskutiert wird, haben wir schriftlich dezidiert Stellung genommen. Ich möchte aber auch hier sagen:

50 Prozentpunkte Kreisumlage heißt ja nicht, daß die Kreisumlage 50 % des Verwaltungshaushalts der kreisangehörigen Gemeinden ausmacht. Nach unseren Zahlen betrug 1992 in der Summe die Kreisumlagebelastung 21,75 % der Verwaltungshaushalte der kreisangehörigen Gemeinden.

(Abgeordneter Wilmbusse [SPD]: So viel?)

50 % von was? - Den Umlagegrundlagen.

Zu der Frage Haushaltssicherungskonzept.

Ich halte das nicht für einen Vorschlag, der hilft. Wenn die Kreise, die über dem durchschnittlichen Kreisumlagesatz liegen, ein Haushaltssicherungskonzept machen müssen, heißt das, daß die Hälfte der Kreise ein Konzept machen müssen. Das wäre ja wohl nicht Sinn der Sache, sie würden dann doppelt schlechtergestellt als andere.

(Abgeordneter Schaufuß [SPD]: Das geht den Gemeinden nicht anders!)

Der andere Vorschlag: Wenn einzelne Gemeinden ein Haushaltssicherungskonzept haben, gilt das auch für den Kreis, würde bedeuten, daß im Falle der Mißwirtschaft einer einzelnen Gemeinde der Kreis ein Haushaltssicherungskonzept haben muß.

(Abgeordneter Dr. Twenhöven [CDU]: Jeder Kreis! Zwischen Szylla und Charybdis! - Abgeordneter Ruppert [F.D.P.]: Vielleicht werden wir nur noch Mißwirtschaft haben!)

Das kann nicht richtig sein.

Der Landkreistag klagt nun nicht nur, sondern wir haben auch Vorschläge zur Entschärfung der Situation. Ich bin dankbar, daß insofern ein Schulterschuß mit den anderen kommunalen Spitzenverbänden da ist.

Wir haben in erster Linie auf das Konnexitätsprinzip zu verweisen. Die Landkreisversammlung hat sich im Frühsommer dieses Jahres mit der Situation befaßt und darauf gedrungen, daß die Aufgaben- und die Finanzverantwortung in eine Hand gehören. Das heißt: Die Hilfe zum Lebensunterhalt, die von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden im Wege der Delegation für den örtlichen Träger der Sozialhilfe - die Kreise - erledigt wird, sollte auf die kreisangehörigen Gemeinden übertragen werden, womit die Sachentscheidung und die Finanzverantwortung in eine Hand kämen. Das bedarf bundesrechtlicher Änderungen. Zumindest könnte man eine Interessenquote einführen - vielleicht 50 %. Ich habe mir sagen lassen, daß es vor der kommunalen Neugliederung, als die kreisangehörigen Gemeinden eine ganz andere Größenordnung hatten, eine Interessenquote von 25 % gab. Damit wäre der ausgabenträchtigste Bereich im Haushalt der Kreise, der natürlich über die Kreisumlage finanziert werden muß, entschärft. Das hat wiederum weitere Folgen.

Das gleiche gilt für die Hilfe zur Pflege im Verhältnis zwischen Kreisen und kreisfreien Städten einerseits und den Landschaftsverbänden andererseits. Auch dort ist das Konnexitätsprinzip verletzt. Aufgaben- und Ausgabenverantwortung gehören auch da zusammen. Auch das würde die Debatte über die Landschaftsverbandsumlage sehr entschärfen.

Schließlich eine Schlußbemerkung:

Bereits bei der Anhörung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 1993 ist von uns angeregt worden, eine Arbeitsgruppe zu bilden, die unter wissenschaftlich-neutraler Begleitung entsprechend den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts vom Mai 1992 zum Bund-Länder-Finanzausgleich Vorschläge zur Neuordnung des Finanzausgleichs entwickelt. Diese Forderung kann ich aufgrund der Entscheidung von Münster nur noch einmal unterstreichen. Der Verfassungsgerichtshof hat sehr deutlich darauf hingewiesen, daß eine differenzierende Bedarfsermittlung für den spezifischen Finanzbedarf der Kreise fehlt.

Ich bitte im übrigen, die Wünsche und Vorstellungen des Landkreistages zum Gemeindefinanzierungsgesetz 1994 in Ihren weiteren Beratungen zu berücksichtigen.

(Beifall)

Erster Landesrat Esser (Landschaftsverband Rheinland): Die Landschaftsverbände sind in die veränderte finanzpolitische Situation eingebunden. Sie stehen im laufenden Jahr, im kommenden Jahr 1994 und erst recht im Jahr 1995 unter erheblichem

Ausschuß für Kommunalpolitik
36. Sitzung

20.10.1993
zi-mj

finanziellen Druck. Maßgeblich bestimmt wird dies von alten Problemen, die hier dominieren: durch die Ihnen bekannten steigenden Fallzahlen und Pflegekosten in der Sozialhilfe.

Von 1980 bis 1994 stiegen die Pflegekosten im Rheinland - die westfälischen Zahlen sind ähnlich - von 751 Millionen DM auf 2,273 Milliarden DM. Das sind mehr als 300 % in 14 Jahren. Bei einer solchen Steigerung sind alle für die öffentlichen Haushalte richtigerweise entwickelten Zielvorgaben - Finanzplanungsrat, Orientierungsdaten oder ähnliche - nicht einzuhalten.

Andererseits erreichen uns natürlich die konjunktur- und strukturbedingt verminderten Steuereinnahmen unserer Mitgliedskörperschaften und lassen unsere Umlagegrundlage 1994 deutlich langsamer steigen. Das bedeutet: Die Schere zwischen Ausgaben und Einnahmen geht deutlich auseinander.

In einer zunehmend schlechteren Finanzsituation sind wir erst recht auf Hilfe des Landes angewiesen, die uns auch 1994 neben den Schlüsselzuweisungen wieder in Form der besonderen Bedarfszuweisungen nach § 17 GFG gewährt werden soll. Für diesen Vorschlag gilt der Landesregierung unser Dank. Allerdings sind die Beträge unverändert. Wir bitten deshalb um Prüfung, ob die Mittel für den sozialen Bereich entsprechend dem Ausgabenwachstum angehoben werden können.

Die besondere Hilfe für die vollstationäre Betreuung von Sozialhilfeempfängern in Einrichtungen wurde im Jahr 1990 erstmals im GFG berücksichtigt. Sie basierte auf Ermittlungen des Jahres 1988. Bis 1994 werden aufgrund der eingetretenen Fallzahlen und Kostenentwicklung die Aufwendungen in diesem Bereich im Rheinland um circa 70 %, in Westfalen-Lippe um rund 84 % gegenüber 1988 gestiegen sein. Eine Aufstockung in diesem Bereich wäre auch deshalb dringend geboten, weil die Bedarfszuweisung den Bereich betrifft, der den entscheidenden Sprengsatz für die Kostenexplosion in den Haushalten der beiden Landschaftsverbände darstellt:

Wir sind uns mit dem Land einig, daß letztlich nur eine vernünftige Pflegeversicherung in der Lage ist, eine dauerhafte Lösung dieses schwierigen gesellschafts- und finanzpolitischen Problems zu bringen. Bis dahin aber brauchen wir die finanzielle Hilfe des Landes. Ob und inwieweit wir dann bei den Sozialhilfekosten nachhaltig entlastet werden, kann nur die Zukunft zeigen. Der uns bekannte Entwurf der Koalitionsfraktionen in Bonn hat jedenfalls noch erhebliche Mängel. Wir befürchten, daß die meisten Pflegebedürftigen auch in Zukunft auf Sozialhilfe angewiesen bleiben.

Aus den Gründen, die meine Vorredner vorgetragen haben, sind wir der Auffassung, daß eine weitere drastische Umlagesatzerhöhung eigentlich nicht vertretbar ist. Ein spezielles wirksames Haushaltssicherungskonzept bei den Landschaftsverbänden halten wir nicht für realisierbar, weil die besondere Struktur unserer Haushalte - mehr als 80 % der Ausgaben allein im nicht zu beeinflussenden Sozialhaushalt - uns nur die Möglichkeit höherer Einnahmen läßt. Das bedeutet nicht, daß wir nicht alles tun, um die Ausgaben zu begrenzen. Wir haben zum Beispiel in der Pflegesatzkommission eine Deckelung der Pflegekosten für drei Jahre vorgenommen. Wie die Träger der Pflegeeinrichtungen damit fertig werden, bleibt abzuwarten.

Gestatten Sie mir, drei weitere spezifische Probleme der Landschaftsverbände in Ihrem Kreis anzusprechen. Es sind dies

- die finanziellen Belastungen durch die Aufnahme von Schülern aus anderen Bundesländern und aus dem Ausland in die Rheinisch-Westfälische Schule für Hörgeschädigte im berufsbildenden Bereich in Essen,
- die Investitions-, Therapie- und Betriebskostenproblematik der forensischen Psychiatrie sowie
- der Investitionsdruck in den psychiatrischen Kliniken, hier insbesondere in Folge der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

Der Landschaftsverband Rheinland ist Träger der genannten berufsbildenden Schule in Essen. Es gibt eine Kostenregelung zwischen den beiden Landschaftsverbänden, die darauf hinausläuft, daß jeder anteilig die Kosten für die Schüler aus seinem Landesteil trägt. So weit, so gut. Bei der Einrichtung dieser Schule ist man davon ausgegangen, daß der Anteil von Schülern aus anderen Bundesländern und aus dem Ausland eine zu vernachlässigende Größe ist. Seit zwei Schuljahren liegt dieser Schüleranteil aber bei 31 % - Tendenz steigend.

Wir bitten deshalb - auch vor dem Hintergrund der immer wieder erhobenen Forderung, uns von freiwilligen Ausgaben zu verabschieden -, daß umgehend ein Beschluß der Kultusministerkonferenz zu einem länderübergreifenden Ausgleich herbeigeführt wird; anderenfalls müssen wir den auswärtigen Schülerinnen und Schülern ab dem nächsten Schuljahr die Aufnahme versagen. Wenn das nicht zu erreichen ist, bitten wir um eine Sonderhilfe des Landes zum Ausgleich dieser Kosten, denn sie dürfen nach unserer Auffassung nicht der kommunalen Familie in Nordrhein-Westfalen aufgebürdet werden.

Die forensische Psychiatrie steht wie kaum eine andere Einrichtung im Blickpunkt der Öffentlichkeit, damit auch die Landschaftsverbände, die diese Aufgabe für das Land wahrnehmen. Der Aufnahmedruck ist erheblich. Ursache ist die gestiegene Zahl von Einweisungen suchtabhängiger Straftäter und im Bereich der einstweiligen Unterbringung. Als Folge davon reichen die Platzkapazitäten seit geraumer Zeit bei weitem nicht mehr aus. Die 425 forensischen Betten im Rheinland sind zur Zeit mit 508 Patienten belegt, 121 stehen auf der Warteliste. Im Bereich des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe stehen 570 vorhandenen Therapieplätzen 625 betreute Patienten gegenüber. Auch hier gibt es eine Warteliste, und die Justiz drängt auf Übernahmen.

Ein weiteres Problem der forensischen Psychiatrie besteht in der heute noch unzureichenden Unterbringungssituation. Obwohl das Maßregelvollzugsgesetz seit Anfang 1986 in Kraft ist, sind die forensischen Einrichtungen - von zwei Ausnahmen abgesehen - noch weit davon entfernt, den Anforderungen des Maßregelvollzugs zu genügen. Das gilt sowohl in räumlicher als auch in personeller Hinsicht. Um den Aufnahmedruck abzubauen und es mehr als heute zu ermöglichen, daß der Therapieauftrag zumindest in Teilen erfüllt wird, müssen neben einer anderen Einweisungs- und Vollzugspraxis die Investitionsmittel dringend aufgestockt werden.

Zur Verbesserung der Unterbringungssituation in der Forensik sind mehrere Maßnahmen dringend erforderlich, damit vorhandene, den Anforderungen des Maßregelvollzugsgesetzes in keiner Weise Rechnung tragende Plätze und Stationen qualitativ verbessert werden können. Diese Kosten sind nach dem Gesetz vom Land zu finanzieren und können nicht den Kommunen angelastet werden.

Schließlich - damit schließe ich unsere Sorgen in der Forensik ab - haben wir erhebliche Zweifel, ob die vom Land für 1994 eingeplanten Mittel zur Finanzierung der Betriebskosten dieser Landesaufgabe ausreichen. Wir werden die zur Verfügung stehenden Mittel selbstverständlich so sparsam wie irgend möglich einsetzen; wir dürfen aber am Jahresende nicht auf ungedeckten Beträgen hängenbleiben.

Mit einem Thema, das eigentlich alle kommunalen Krankenhausträger gleichermaßen, die Landschaftsverbände als die größten kommunalen Krankenhausträger ganz besonders betrifft, möchte ich schließen.

Als Konsequenz der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, demzufolge Erhaltungsmaßnahmen aus den Pflegesätzen zu finanzieren sind, lehnen die zuständigen Regierungspräsidenten eine KHG-Förderung neuerdings ab, zum Beispiel auch für zwingend notwendige Brandschutzmaßnahmen. Gleichzeitig werden diese Kosten aber aufgrund geltenden Rechts über die Pflegesätze nicht bzw. noch nicht finanziert. Es

muß daher entschieden werden, ob auf die Beseitigung von Brandschutzmängeln so lange verzichtet wird, bis die Frage der Finanzierung geregelt ist, oder aber wer diese Kosten übernimmt.

Meine Damen und Herren, der eine oder andere von Ihnen mag sich fragen, wie lange es im Landtagsausschuß für Kommunalpolitik noch eigenständige Stellungnahmen der Landschaftsverbände geben wird. - Das wird heute niemand genau sagen können. Seitdem aber Professor Ellwein in seinem bekannten Gutachten mit objektivem Material eindrucksvoll belegt hat, daß weder das zu 88 % in Außendienststellen und Einrichtungen für die Erstellung ganz konkreter Leistungen tätige Personal der Landschaftsverbände noch die wesentlichen sozialen Ausgaben durch eine andere Verwaltungsstruktur entbehrlich bzw. vermeidbar sind, bin ich in der vor uns liegenden Debatte zur Verwaltungsstruktur sehr gelassen. Bei diesen Fakten ist zumindest klar, daß eine nur durch mögliche Einsparungen motivierte Reform der Verwaltungsstruktur mit einer Auflösung der Landschaftsverbände keine finanziellen Erfolge erzielen kann. Ich bin deshalb sicher, daß sich die Landespolitik wie in diesem Jahr, in dem wir auf eine 40jährige Existenz zurückblicken, auch im 50. Jahr des Bestehens der Landschaftsverbände unseren finanzpolitischen Auffassungen widmen wird.

(Beifall)

Abgeordneter Wilmbusse (SPD): Meine Fragen wenden sich an alle drei kommunalen Spitzenverbände. Ich möchte aber zunächst einige Feststellungen machen.

Erstens: Nachdem ich das alles gelesen und jetzt auch gehört habe, stelle ich fest, daß im Gegensatz zu manchen anderen Jahren keine wesentlichen Einwendungen gegen das GFG 1994 zu hören waren, außer daß Städte, Gemeinden und Kreise zu wenig Geld haben.

Zweitens: Es gibt eine Ausnahme. Sie betrifft die Feststellung des Bedarfs und die Berücksichtigung der Steuerkraft. Dabei spielt das Gutachten und nunmehr auch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs eine Rolle. Wenn ich richtig gelesen habe, fordern die kommunalen Spitzenverbände ja eine neue gutachterliche Äußerung darüber, was dabei herauskommen soll.

Meine dritte Feststellung soll eine Gratulation sein. Ich gratuliere den drei kommunalen Spitzenverbänden zu ihrem Mut, denn sie fordern nicht nur das Gutachten, sondern sie schreiben auch, man solle sich dann auch an dieses Gutachten halten. Wenn ich das richtig verstehe, verspricht sich jeder von Ihnen Unterschiedliches von

diesem Gutachten. Ich weiß nicht, was im Endergebnis herauskommen wird, wenn sich auch noch alle daran halten sollen.

Viertens eine Frage an alle drei: Können Sie sich vorstellen, daß zumindest die SPD-Fraktion im Landtag keine Neigung hat, bis zum Vorliegen dieses Gutachtens noch wesentliche Strukturveränderungen im GFG vorzunehmen?

Fünftens wieder eine Feststellung: Ich habe mit Vergnügen gehört, daß Sie Standards, aber auch Bürokratie abbauen wollen. Darum

sechstens wieder eine Frage: Wollen Sie im Hinblick darauf, daß auch Bürokratie abgebaut werden soll, bezüglich der Verteilungskämpfe nicht einen Waffenstillstand schließen und abwarten, bis das Gutachten da ist? Sonst beschäftigen Sie mit diesen Forderungen, Stellungnahmen zu diesen Forderungen und der Ablehnung solcher Forderungen ganze Heerscharen nicht nur bei Ihren Verbänden, die ja auch über viel Arbeit klagen, sondern sicherlich auch in den Ministerien - von Abgeordneten wollen wir gar nicht reden. Deshalb: Sind Sie bereit, bis zum Vorliegen des Gutachtens alle Fragen, die den Bedarf und die Steuerkraft betreffen, hintanzustellen?

Letzte Bemerkung: Wenn ich gesagt habe, es seien keine wesentlichen Änderungen gefordert worden, so habe ich eine Ausnahme gehört: Sie betrifft, glaube ich, den Arbeitslosenansatz.

Abgeordneter Ruppert (F.D.P.): Am Montag sind die Städte und Gemeinden in Bonn aufgetreten, laut vernehmlich und mit einheitlicher Stimme. Wenn ich die Anhörung heute bewerten sollte, muß man doch sagen: Es war wesentlich leiser und nicht so einvernehmlich.

(Zuruf: Es gab ja auch Kuchen!)

- Ich weiß nicht, ob das nur an dem von Frau Rothstein dankenswerterweise kredenzten Kuchen gelegen hat. Die Texte waren ja vorher schon fertig.

(Abgeordnete Rothstein [SPD]: Es war ein Versuch!)

Es war leiser. - Natürlich würde sich jeder mehr im GFG 1994 wünschen, aber im wesentlichen wurden keine neuen strukturellen Verschlechterungen beklagt. Ich habe schon verstanden, daß Sie auf vergangene Verschlechterungen hingewiesen haben.

Ausschuß für Kommunalpolitik
36. Sitzung

20.10.1993
zi-mj

Der Landkreistag hat gesagt: Wenn wir etwas mehr und die anderen etwas weniger erhielten, wäre es noch besser. Aber das Gesamtvolumen würde sich dadurch auch nicht verändern.

Städte- und Gemeindebund und Städtetag haben zu der viel einschneidenderen Frage - die sich nicht auf das GFG 1994, sondern auf die GFGs ab 1995 bezieht -, wie der Solidarbeitrag innerhalb des Föderalen Konsolidierungsprogramms verteilt werden soll, deutlich unterschiedlich Stellung genommen. Es geht um die 44-%-Frage. Der Städte- und Gemeindebund macht hier erhebliche Einwendungen und sagt, das sei sachlich nicht begründet. Der Städtetag sagt: Wir können uns damit abfinden, falls der Rest fair erledigt wird - was immer der Rest sei.

1994 wird gegenüber 1995 und den folgenden Jahren für die Städte noch ein - man kann sagen - goldenes Jahr, obwohl es für die meisten Städte und Gemeinden schlimm genug werden wird. Ich würde gern von beiden Verbänden Näheres hören, wie sie diese unterschiedlichen Positionen begründen. Ich vermute, das wird in der Diskussion des nächsten Jahres eine große Rolle spielen.

Abgeordneter Leifert (CDU): Auch ich möchte mich bei allen Verbänden für die Zurückhaltung bedanken. Ich bin aber sicher, die Verantwortlichen aller Verbände wissen, daß, was die Finanzen anbetrifft, auf allen politischen Ebenen fast nichts mehr zu holen ist. Insofern kann ich das verstehen.

Es ist auf einiges hingewiesen worden, auch was den Bund betrifft: Arbeitslosenhilfe und dergleichen. Das ist richtig. Natürlich muß man hier auch sagen dürfen - und das stelle ich fest -: Wenn am Körper der kommunalen Finanzen, was das Land angeht, schon prophylaktisch alle Gliedmaßen amputiert worden sind, erwartet man nicht zusätzliche Amputationen. Wir wissen ja, was bis 1990/91 geschehen ist: die 4,8 Milliarden DM jährlich, die schon vor der deutschen Einheit abgeschnitten worden sind. Sie haben das nicht wiederholt.

Hier geht es darum - das ist in einigen Einlassungen angeklungen -, welche Modelle für ein effektives Sparen der Kommunen in der Zukunft tatsächlich geeignet sind. Und Sparen heißt nicht, Einnahmen und Belastungen verschieben, ohne die notwendigen Finanzen mitzuliefern, sondern Sparen heißt, auf jeder Ebene die Ausgaben zu mindern, nichts anderes.

Ich frage Herrn Deubel vom Städtetag, welche Zweckzuweisungen nach seiner Vorstellung pauschaliert werden sollten. Könnten Sie uns einen Rat geben, nach

Ausschuß für Kommunalpolitik
36. Sitzung

20.10.1993
zi-mj

welchen Parametern wir pauschalieren sollten? Wir haben ja eine ganze Liste von Zweckzuweisungen: Denkmalpflege, Stadterneuerung, Schulbau, Sportstättenbau usw. Ich würde gern auch Ihre Meinung zur Äußerung des Ministers Kniola hören, der gesagt hat, die Mittel der Stadterneuerung müßten Zweckzuweisungen bleiben, diesen - ich zitiere - "goldenen Zügel lasse ich mir nicht aus der Hand nehmen". Wäre das ein Modell für die Zukunft?

Ich unterstütze, was der Kollege Wilmbusse gesagt hat: Wir bräuchten schon ein Gutachten. Ich gehe ausnahmsweise davon aus, daß man bei dessen Bestellung nicht schon das Ergebnis mitliefert.

In dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs in Münster steht als Vorschlag, daß auch eine sehr feine Differenzierung und Strukturierung zum Beispiel der Messung der Steuerkraft ähnlich wie beim Hauptansatz eingeführt werden, daß Sie nicht mit einer Sprungstelle, sondern mit 25 Sprungstellen in die Messung der Steuerkraft hineingehen. Könnte das nach Ihrer Vorstellung eine Lösung sein? Sie ist für die Zukunft interessant und überlegenswert, denn warum tun wir bei der Steuerkraftmessung nicht dasselbe wie bei der Bedarfsmessung?

Eine weitere Frage an den gesamten kreisangehörigen Raum und auch an den Landkreistag. Wir haben einen Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform. Da geht es sicher um Verwaltung insgesamt, zum Teil aber auch um Funktionen. Wie kann man Funktionen verlagern, damit sie kostengünstig werden? Der Städte- und Gemeindebund hat dazu einiges gesagt, zum Beispiel Zusammenfassung in einer Hand. Könnten Sie sich vorstellen, daß Gemeinden für bestimmte Aufgaben wie Kindergärten und Sozialhilfe allein zuständig werden? Könnten Sie sich gleichzeitig vorstellen, daß weitere Aufgaben von unten nach oben delegiert werden? Ich wäre für Beispiele sehr dankbar.

Eine weitere Frage an alle. Die sogenannten Zweckzuweisungen bestehen ja nicht nur aus zweckgebundenen Zuweisungen wie Stadterneuerungsmittel, sondern auch aus allgemeinen Investitionspauschalen, die ich persönlich für richtig halte. Es gibt sie inzwischen allgemein, für Abwasser und für Senioren. In diesem Jahr werden die allgemeinen Investitionspauschalen ausnahmsweise gekürzt. Halten Sie es für besser, tatsächliche Zweckzuweisungen zu kürzen und die Höhe der allgemeinen Pauschalen beizubehalten oder zu verbessern?

Abgeordnete Höhn (GRÜNE): Auch mich hat gewundert, wie verhältnismäßig moderat sich die verschiedenen Vertreter zum diesjährigen Gemeindefinanzierungsgesetz geäußert haben. Wenn man die Diskussion über die Kommunen in Finanznot

Ausschuß für Kommunalpolitik
36. Sitzung

20.10.1993
zi-mj

in den letzten Wochen und Monaten in den Zeitungen verfolgt hat, sind die Stellungnahmen doch erstaunlich gewesen.

Die Hauptpunkte dafür, daß die Kommunen in immer größere Finanznöte kommen, sind in den Stellungnahmen aufgeführt worden. Das sind aktuell die Maßnahmen im Sparprogramm des Bundes und die Kosten der Einheit.

In der Stellungnahme des Städtetages ist darauf hingewiesen worden, daß insbesondere die strukturschwachen traditionellen Industriestandorte unter einer solchen Entwicklung besonders stark zu leiden haben. Der Vorschlag des Städtetages ist, das Sparprogramm auf Bundesebene zu verhindern. Nun wissen wir alle, daß es an dem Sparprogramm vielleicht noch einige Änderungen geben wird, in den Grundzügen wird es aber am Ende wahrscheinlich doch verabschiedet. Welche Ideen haben Sie eigentlich, wenn die Punkte, die momentan in der Luft hängen, durchgeführt sind und damit auf die Kommunen zusätzliche Belastungen zukommen? Wie sollen zum Beispiel die Städte, die Sie besonders kritisch angesprochen haben, damit fertig werden?

Ein weiterer Punkt - auch an die anderen -: Viele Ihrer Vorschläge beziehen sich auf die eigenen Reihen: Die Kreise sollen sich überlegen, Haushaltssicherungskonzepte zu machen; einige Zweckzuweisungen könnte man, wie Herr Leifert ausgeführt hat, zu Schlüsselzuweisungen machen. Sind das die einzigen Vorschläge, die Sie sich vorstellen können? Wir sind hier auf Landesebene und müssen über die Verteilung der Landesmittel entscheiden. Da scheint mir Ihre Sicht zu sehr auf das Eigene, den Versuch, den Mangel zu verwalten, ausgerichtet zu sein, weniger auf Lösungen, die darüber hinausgehen.

Abgeordneter Wilmbusse (SPD): Ich habe vorhin noch eine Frage vergessen, die für mich aber sehr wichtig ist, nämlich zur Kreisumlage. Sie ist zum einen vom Vorsitzenden in einem Schreiben an die kommunalen Spitzenverbände zum Thema gemacht worden, zum anderen ist sie vom Städte- und Gemeindebund, aber auch vom Landkreistag behandelt worden.

Der Städte- und Gemeindebund hat in seiner schriftlichen Stellungnahme einen Vorschlag gemacht. Wenn ich das richtig verstanden habe, sagen Sie: Es kann beim Status quo bleiben. Könnten Sie sich auch eine Regelung vorstellen, die weder dem Status quo entspricht noch dem Vorschlag des Städte- und Gemeindebundes? Das heißt: Wenn wir künftig über die Gemeindeordnung beraten, haben wir, soweit die kommunalen Spitzenverbände betroffen sind, nur diese beiden Vorschläge auf dem

Tisch, oder haben Sie noch eine andere Vorstellung, wie man das Problem, wenn man es überhaupt anerkennt, lösen könnte?

Abgeordneter Grevener (SPD): Ich möchte ein Randproblem ansprechen, das mir doch wichtig genug erscheint.

In den schriftlichen Ausführungen des Städte- und Gemeindebundes ist deutlich gemacht worden, daß die Zuweisungen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz den jeweiligen Trägern von öffentlichen Aufgaben neutral zugewiesen werden sollten, so daß ausgeschlossen sei, daß eine Stadt innerhalb eines Kreises, die das Berufsschulwesen wahrnimmt, weniger Schlüsselzuweisungen erhält als der Kreis. Die unterschiedliche Aufgabenwahrnehmung schlägt sich hier mit etwa 1 Million DM in den Schlüsselzuweisungen nieder.

Das Problem ist aufgezeigt, aber es ist doch schwierig, die Problemlösung herbeizuführen. Ich habe bisher in Diskussionen mit dem Innenministerium keinen Lösungsansatz gefunden. Sind die Vertreter des Städte- und Gemeindebundes und des Landkreistages in der Lage, uns hierzu einen Vorschlag zu machen?

Dr. Deubel: Herr Wilmbusse, Sie haben die Frage nach dem neuen Gutachten angesprochen. Es gibt ein Gutachten von 1987, das im Konsens entstanden ist. Es ist eine Ausnahme, daß ein Gutachten von Praktikern aller Interessenslagen im Konsens zu einem Ergebnis kommt. Dieses Gutachten ist durch die Entwicklung der Fakten und auch durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs bestätigt worden. Von da hat sich die Sachlage nicht verändert. Der Städtetag fordert seit vielen Jahren - schon vor 1987; nachdem das Gutachten vorlag, aber erst recht -, bei der Steuerkraft endlich zu Taten zu schreiten. Das ist leider nicht passiert.

Der Verfassungsgerichtshof hat ein altes Urteil im Fall Brühl gesprochen. Brühl wollte bei 60 000 eine weitere Sprungstelle haben. Das Urteil bezog sich zwar auf die Forderung von Brühl, hatte mit der 150 000-Grenze aber nichts zu tun. In einem Nebensatz ist jedoch erwähnt worden, daß gegen die Sprungstelle bei 150 000 nichts einzuwenden sei. Das Problem ist jetzt gewesen: Es gibt dieses alte Urteil, in dem das in einem Nebensatz steht. Jetzt kann der Verfassungsgerichtshof schlecht sagen, daß nunmehr verfassungswidrig sei, was er vor wenigen Jahren als akzeptabel erklärt hat. Wenn man das Urteil liest, merkt man, in welchen Schwierigkeiten die Richter waren, eine Formulierung zu finden, die deutlich macht, daß es eigentlich verfas-

sungswidrig ist. Das Land konnte sich bisher auf das alte Urteil verlassen, aber es muß jetzt dringend verändert werden.

Der Städtetag sieht die Sache mit einem neuen Gutachten folgendermaßen:

Es besteht dringender Handlungsbedarf. Wenn die Voraussetzungen geschaffen werden, um zügig Ergebnisse zu haben, ist das in Ordnung, dann soll es auf die drei oder sechs Monate nicht unbedingt ankommen. Wenn hier aber nur ein Spielchen auf Zeit getrieben wird - bis Ende nächsten Jahres oder vielleicht Mitte 1995, um 1996 einmal zu überlegen, ob man etwas ändern will -, dann kann die Forderung nach einem neuen Gutachten vom Städtetag so nicht akzeptiert werden. Der Städtetag beteiligt nur, wenn nicht auf Zeit gespielt wird. Das ist aber unsere große Befürchtung. An den Fakten hat sich seit 1987 nichts geändert.

Herr Ruppert, Sie haben gesagt: leiser und nicht einstimmig.

Die Städte haben sich vor zwei Tagen in Bonn darüber beklagt, daß der Bund die Vereinbarung mit den Ländern gebrochen hat und brechen will. Es hat im vergangenen Jahr eine Vereinbarung mit den Ländern gegeben. Dieser mußten die Kommunen natürlich beitreten, denn wir sind finanziell Teile der Länder. Und wenn alle Ebenen sparen müssen, ist unstrittig, daß auch die Kommunen sparen müssen. Über die 44 % kann man sich natürlich streiten. Uns wäre es lieber, wenn es weniger wäre. Uns wäre es lieber, wenn wir auch an den Mindereinnahmen des Landes nur mit 23 % beteiligt würden - an den Mehreinnahmen werden wir ja nur mit 23 % beteiligt, etwa an den 7 Punkten bei der Umsatzsteuer, die der Bund an die Länder abgibt. Das ist keine gerechte Lösung. Das haben wir schon gesagt.

(Abgeordneter Wilmbusse [SPD]: Bloß, das ist nicht unser Bier!)

In dieser Größenordnung müssen in der Verteilungsfrage letztlich auch die Städte insgesamt einen Beitrag leisten. Was jetzt passiert ist, ist ein Brechen des Solidarpakts, indem der Bund an den Ländern vorbei den Kommunen direkt zusätzliche Lasten auferlegen will - die Kosten der Arbeitslosigkeit. Das sieht folgendermaßen aus, Frau Höhn:

Wir sitzen - wie fast immer - nicht mit am Verhandlungstisch, sondern am Verhandlungstisch sitzen die Länder für die Kommunen. Wir hoffen darauf, daß die Länder verhindern, daß der Bund seine Pläne umsetzen kann. Gelingt dies den Ländern nicht, und die Belastungen kommen auf die Kommunen zu, müssen wir bei den Ländern Solidarität einklagen. Es kann nicht sein, daß der Bund an den Ländern vorbei den

Kommunen 5 Milliarden DM oder mehr - exakte Zahlen liegen ja noch nicht vor; 5 Milliarden DM gibt der Bund selbst zu - direkt auferlegt und die Länder nur zugucken. Wir sind Teil der Länder. Wenn es so kommt, müssen wir erwarten, daß sich die Länder an diesen Mehrbelastungen der Kommunen entsprechend beteiligen. Bisher hoffen wir, daß die Länder für uns vernünftig verhandeln.

Herr Leifert, Sie haben die Zweckzuweisungen angesprochen.

Ich glaube, daß wir uns im Moment nur in einem Vorgeplänkel befinden. Spätestens wenn das Wahljahr 1994 und wenn die Landtagswahl 1995 gelaufen sind, werden wir uns mit den bisher zaghafte Konsolidierungsüberlegungen auf Landesebene zwischen dem Land und den Kommunen im Bereich der Verwaltung und der Mischfinanzierung wohl nicht mehr begnügen. Die Diskussion ist im Moment schon erstaunlich - als ob es nur um ein paar 100 Millionen und nicht um viele Milliarden DM ginge.

Bei den Zweckzuweisungen muß mit Sicherheit radikal - radikal! - gekürzt werden, damit die allgemeinen Zuweisungen ein vernünftiges Niveau erhalten. Ich glaube, das Land muß sich für viele Jahre davon verabschieden, vor Ort mitsteuern zu wollen, es ist nämlich nicht mehr soviel da, womit gesteuert werden kann. Die Ausstattung der Kommunen Anfang der 90er Jahre ist auch noch nicht so, daß die Katastrophe beim Infrastrukturbestand ausbricht. Die Katastrophe haben wir bei den Folgekosten, nicht beim Bestand - sieht man von den Bereichen, die durch die demographische Entwicklung bedingt sind, einmal ab. Natürlich ist durch die demographische Entwicklung - 20 bis 30 % mehr Kinder - im Schulbereich Bedarf da. Unstrittig ist auch der Bedarf im Bereich der Kindergärten; die Finanzierbarkeit ist zur Zeit aber absolut nicht gegeben. Wir werden meines Erachtens ganz klar in die Richtung gehen müssen, daß das Land aufhört, uns Standards vorzugeben, und daß Zweckzuweisungen unterbleiben, Zweckzuweisungen mit großem Bürokratieaufwand, kostentreibenden Ergebnissen und der ganzen Fachkompanei, die immer noch mit hineinspielt.

Herr Leifert, ich kann mir sehr wohl vorstellen, daß sich das Land im Bereich Kindergärten auf Dauer völlig zurückzieht. Das ist - völlig unstrittig - eine kommunale Aufgabe. Es ist geradezu unglaublich, wenn in dieser elementaren Selbstverwaltungsaufgabe auf höherer Ebene im Detail mitgesteuert wird, auch wenn das beim Landesjugendamt oder wo auch immer passiert. Das ist nicht nachvollziehbar.

Die Kommunen übernehmen die Aufgaben gern, wenn die Finanzierung gesichert ist. Es kann natürlich nicht angehen, daß die Aufgaben voll übertragen werden und die Finanzmasse weiter beim Land bleibt. Wenn die Finanzmasse in gleicher Weise übertragen wird, wie sie bisher eingesetzt worden ist, können Sie noch viel mehr

Ausschuß für Kommunalpolitik
36. Sitzung

20.10.1993
zi-mj

kommunalisieren als bisher. Aber das ist Voraussetzung. Es kann nicht sein, daß nur übertragen wird.

Herr Leifert, es gibt nicht nur einen Bereich, in dem man pauschalieren kann, davon gibt es eine ganze Reihe. Im Grunde ist Pauschalierung schon eine Rücksichtnahme auf die Interessen des Landes, denn aus unserer kommunalen Sicht könnte man viel mehr in die allgemeinen Zuweisungen hineingehen. Pauschalen heißt ja, daß wir das Interesse des Landes ein Stück akzeptieren müssen.

Zu den bisherigen Investitionspauschalen - allgemein, Abwasser- und Seniorenpauschale -: Wir wissen alle, daß "Abwasserpauschale" und "Seniorenpauschale" nur Begriffe sind, finanztechnisch handelt es sich um allgemeine Investitionspauschalen, denn es gibt keine Zweckbindung. Das sind letztlich Etiketten, die aufgeklebt sind, die im kommunalen Haushalt aber überhaupt keine Rolle spielen.

Heinrichs: Strukturfragen des Finanzausgleichs sind ja in den letzten Jahren zurückgestellt worden, nicht zuletzt weil die Klage der Stadt Solingen, Herr Dr. Deubel, faktisch alle Verteilungskriterien des Finanzausgleichs auf den Prüfstand gestellt hat. Dieses Urteil liegt seit 6. Juli vor.

Ich meine, es wäre jetzt notwendig, sich die Zeit zu nehmen, die Folgerungen aus dem Urteil zu ziehen. Der Verfassungsgerichtshof legt dem Gesetzgeber nahe, künftig die Sachgerechtigkeit typisierender Differenzierungen einer intensivierten Prüfung zu unterziehen. Das heißt: noch weitergehende Prüfungen, wenn Sie Differenzierungen im Gesetz vornehmen. Das soll sich auf zusätzliche Kriterien neben der Einwohnerzahl beziehen - da ist der Bedarf angesprochen - und darauf, ob durch kleinere Stufen und/oder durch kleinere Stufen mit geringeren Abständen zwischen den fiktiven Restbeträgen bei der Steuerkraft oder durch eine andere Einordnung der Sprungstellen oder deren Beseitigung etwas geändert werden soll.

Dies sind insgesamt Fragen, die einer sorgfältigen Untersuchung bedürfen. Ich meine, alle Fraktionen dieses Hauses müßten sich darin einig sein, daß diese Fragen nicht entschieden werden können, ehe gutachterliche Äußerungen vorliegen. Insoweit wiederhole ich unsere Bitte, uns möglichst rechtzeitig, auch was die Fragestellungen anbetrifft, zu beteiligen. Ich halte es auch im Sinne eines Bürokratieabbaus für richtig, Herr Abgeordneter Wilmbusse, nichts zu tun, bevor die entsprechenden Grundlagen vorhanden sind.

Ihre Frage hinsichtlich des Arbeitslosenansatzes möchte ich so beantworten:

Ausschuß für Kommunalpolitik
36. Sitzung

20.10.1993
zi-mj

Der Städte- und Gemeindebund hat sich stets für zielgerichtete Ansätze im Rahmen des Finanzausgleichs ausgesprochen. Wenn es möglich ist, durch eine Verbesserung des Arbeitslosenansatzes Folgen der Arbeitslosigkeit und damit verbundene Ausgaben auch in Industriestandorten zu mildern, was Sie, Frau Abgeordnete Höhn, angesprochen haben, wovon schwerpunktmäßig kreisfreie Städte profitieren würden, würden wir uns nicht dagegen aussprechen, weil wir das für eine gerechte und zielgerichtete Lösung ansehen. Ich würde aber auch andere Ansätze immer wieder darauf abklopfen, wo die Bedarfe am besten exakt ermittelt werden können.

Was die Fragen des Solidarbeitrags anbetrifft, Herr Abgeordneter Ruppert:

Im Zusammenhang mit dem Föderalen Konsolidierungsprogramm haben die Länder mit dem Bund die Dinge praktisch festgelegt, ohne die Landtage noch einmal in die Entscheidung einzubeziehen. Damit haben sich die Finanzminister auch die Anhörung erspart, die Sie vornehmen.

(Abgeordnete Höhn [GRÜNE]: Ganz praktisch!)

Das ist natürlich ein Verfahren, das uns nicht besonders befriedigt hat.

(Abgeordneter Ruppert [F.D.P.]: Mich auch nicht!)

Deshalb habe ich in unserer Stellungnahme die 367,5 Millionen DM angesprochen, die hier als besonderer Solidarbeitrag genannt sind. Ich gehe davon aus, daß diese Position ab 1995 entfällt.

(Abgeordneter Ruppert [F.D.P.]: Entfällt? - Abgeordnete Höhn [GRÜNE]: Haben wir das richtig verstanden: entfällt?)

- Entfällt. Diese 367,5 Millionen DM werden ab 1995 in dieser Form nicht mehr auftauchen, weil dann die gesetzliche Bestimmung des Föderalen Konsolidierungsprogramms greift.

Herr Abgeordneter Leifert hat die Pauschalierung von Zweckzuweisungen angesprochen. Wir haben unsere Vorschläge dazu unterbreitet.

Dann war die konkrete Frage, ob wir uns vorstellen könnten, daß statt bei der allgemeinen Investitionspauschale, die auf 400 Millionen DM zurückgeführt wird, bei

den Zweckzuweisungen gekürzt wird. Ich darf hier auf den Vorschlag zurückgreifen, den ich bereits gemacht habe:

Wenn der Betrag für die Verkehrsberuhigungsmaßnahmen aus den Städtebauförderungsmitteln herausgenommen und der allgemeinen Investitionspauschale zugeschlagen würde, hielte ich das im Sinne sowohl der Kommunen als auch der Bürokratie für sehr gut. Auf diese Mittel können die Städte und Gemeinden wirklich verzichten. Die Verkehrsberuhigung muß in voller Übereinstimmung und aus Eigenmitteln gemacht werden, sie darf, wenn unterschiedliche Interessen und Spannungen bestehen, nicht mit Hilfe von Landeszuschüssen durchgesetzt werden. Das ist vielerorts ein unerträgliches Verfahren.

Frau Abgeordnete Höhn, Sie haben nach Vorschlägen gefragt, die Belastungen, die aus Bonn auf uns zukommen, abzuwehren.

Wir haben den konkreten Vorschlag gemacht, hier das System anzuwenden, das auch sonst gilt, nämlich die Gewerbesteuerumlage als Ausgleichsscharnier zwischen den Ebenen zu benutzen. Wir sind uns einig: 4 Milliarden DM; 1 Punkt Gewerbesteuerumlage = 100 Millionen DM, das sind 40 Punkte. Wenn der Bund hier in Zusammenarbeit mit den Ländern dasselbe System anwendet wie beim Standortsicherungsgesetz, in dem die Umlage angehoben worden ist und das 1994 in Kraft tritt, müßte er die Umlage in gleicher Weise um 40 Punkte senken, damit ein Ausgleich für die übereinstimmend festgestellten Kosten der Verlagerung der Arbeitslosigkeit auf die Sozialhilfeeats vorgenommen wird.

Ich möchte an dieser Stelle betonen: Wir möchten, daß auch weiterhin die Verantwortung des Bundes bleibt und daß nicht durch derartige gesetzliche Regelungen gesagt wird: Auf der Ebene der Länder sind die Auswirkungen des Bonner Sparpakets bereits ausgebügelt, damit ist die Finanzierungsfrage im Grunde für uns gelöst. So möchten wir das nicht verstanden wissen.

Noch zur Kreisumlage.

Das ist ein schwieriges Problem, Herr Abgeordneter Grevener. Wir haben in unserer Stellungnahme dargelegt, daß die Finanzierung des Landes kein Anreiz dazu sein dürfe, eine Aufgabe von der einen auf die andere Ebene zu verlagern. Es ist nicht möglich, einer Stadt - ich nehme an, es war Velbert -,

(Abgeordneter Grevener [SPD]: Es war Heiligenhaus!)

die vor einigen Jahren abundant war, für die Wahrnehmung der Aufgaben einer Berufsschule Schlüsselzuweisungen zukommen zu lassen. Ich meine aber, daß die Finanzausgleichsgesetze - darum war der Kollege Esser sehr bemüht, als er noch in der Ministerialverwaltung war - so ausgelegt sein müssen, daß die Schüleransätze sowohl bei den Städten und Gemeinden als auch bei den Kreisen keine unterschiedlich hohen Beträge zulassen. Das haben wir seinerzeit am Beispiel des Kreises Neuss gesetzlich zu ändern versucht. Das sollte auch für die Zukunft die Richtschnur sein. Aber der Fall, daß eine Gemeinde keine Schlüsselzuweisungen bekommt, der Kreis insgesamt aber, läßt sich auf diese Weise nicht ausgleichen.

Dr. Bauer: Wenn die Beschwerde der kommunalen Spitzenverbände hier im Gegensatz zur außerordentlichen Hauptversammlung mehr im "Kammerton" ausgefallen ist, soll das nicht über den Ernst der Lage hinwegtäuschen.

Auch wenn wir uns gegen Vorgaben für Haushaltssicherungskonzepte wehren, so gibt es viele Kreise, die jetzt schärfstens sparen, und das auf relativ niedrigem Niveau. Ich könnte Ihnen Kreise nennen, in denen bei einem Bestand von 800 Beschäftigten 1993 65 Stellen abgebaut werden. Das ist ganz erheblich. Im Kreisbereich ist nämlich - Ellwein-Gutachten - in den Jahren 1970 bis 1991 nur ein minimaler Zuwachs der Beschäftigtenzahlen zu verzeichnen: von 3,1 auf 3,3 %. Andere Zahlen lauten: 14,9 auf 20,2 %. Da ist natürlich ein anderes Polster. Jetzt wird ins Fleisch geschnitten. Es ist nicht so, daß wir nur gegeneinander kämpfen und nicht selbst offensiv werden. Die Situation ist wirklich ernst.

Zu den sogenannten Spargesetzen.

Mein persönlicher Eindruck ist: In den Verhandlungen über den Bund-Länder-Finanzausgleich haben die Länder - dessen haben sie sich ja gerühmt - den Bund über den Tisch gezogen, und jetzt versucht der Bund, sich an anderer Stelle zu bedienen. Dies geschieht nach unserem Eindruck jetzt bei den Kommunen. Wenn die Arbeitslosigkeit "kommunalisiert" wird und das Land sagt, das sei Bundessache, sind wir wirklich die Gekniffenen. Das wäre nicht der richtige Weg.

Wenn ich mich hier aufgrund der Ausführungen von Münster für eine Erhöhung der Kreisschlüsselmasse ausgesprochen habe, hieß das nicht, im Verteilungskampf untereinander Kürzung bei den Schlüsselmassen der anderen, sondern zu Lasten der Umschichtung aus Zweckzuweisungen. Da wäre etwas möglich. Insofern befinde ich mich mit den Kollegen im Einklang.

Dazu, was geschieht, wenn die Kürzungen kommen und wir doch nicht mehr Geld erhalten:

Die Städte schließen Schwimmbäder, Kreise haben aber keine Schwimmbäder, sie können nur Leute entlassen. Dann dauern die Baugenehmigungen länger, und ob das für den Wirtschaftsstandort Deutschland, der heute so oft beschrien wird, günstig ist, möchte ich bezweifeln. Wir alle haben gerade aufgrund der wirtschaftlichen Konkurrenzsituation, in der unser Land auch international steht, ein Interesse daran, Verwaltungsverfahren zu verkürzen. Wir tragen damit dazu bei, daß das Gegenteil geschieht.

Zur Kreisumlage:

Es gibt ein Selbstverwaltungsrecht der Umlageverbände. Da decken sich die Aussagen zwischen Landschaftsverband und uns. Der Kreis kann mit der Jagdsteuer oder der Schankerlaubnissteuer nichts bestellen, also muß er Kreisumlagen erheben. Der Verteilungskampf in den Gemeindedirektorenkonferenzen sind für die Kreise nicht gerade ein Zuckerschlecken. Er hat dazu geführt, daß die 120 000 DM für das Westfälische Symphonieorchester gestrichen worden sind, ein Betrag, der in großen Kreis Haushalten mit mehr als 400 000 Einwohnern früher keine Rolle gespielt hätte. Jetzt geht es aber selbst an solche Peanuts.

Esser: Ich darf auf eine Frage von Herrn Leifert eingehen. Er hat neben der Frage, ob die Kindergärten auch kostenmäßig allein von den Gemeinden übernommen werden sollen, gefragt, ob auch die Sozialhilfe nach unten delegiert werden sollte. Das haben Herr Heinrichs und auch der Landkreistag vorgeschlagen. Das wäre die Änderung des § 100 BSHG.

Die Landschaftsverbände sind in dieser Frage sehr offen, sie verschweigen aber auch nicht, daß es da sehr komplizierte Regelungen in der Sozialhilfe gibt. Irgendwann braucht man da Spezialisten, und ob diese bei den Gemeinden - ich sage das bewußt - überall da sind, bezweifle ich erheblich.

Die Frage ist aber, ob damit Kosten gemindert werden können. Ich habe auch da ganz erhebliche Zweifel, denn die Diskussionen in der Pflegesatzkommission, in der übrigens alle drei kommunalen Spitzenverbände mit den beiden Landschaftsverbänden auf der Geldgeberseite sitzen, zeigen, wie schwierig dieses Geschäft ist. In diesem Bereich sind - sehr mühsam - Erfolge erzielt worden, aber sie sind nicht ausreichend.

Es gibt ganz erhebliche Zweifel, ob sich die Kosten nicht insgesamt erhöhen, wenn das zersplittert wird. Das sollte sehr sorgfältig bedacht werden.

Zu der Forderung, daß das alles die Gemeinden machen sollen, weg vom überörtlichen Träger der Sozialhilfe, will ich ein kleines Beispiel nennen:

Der Landschaftsverband Rheinland kämpft verstärkt darum, daß das betreute Wohnen überall forciert wird mit der Zielrichtung, die stationäre Unterbringung nach Möglichkeit zu vermeiden, zumindest hinauszuzögern. Dies ist mit Sicherheit keine Aufgabe des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe. Das haben wir in der Vergangenheit mit Mitteln der Umlage freiwillig selbstverständlich getan. Weil uns nun das Wasser genauso bis zum Hals steht wie den anderen, haben wir gesagt: Dies müssen wir unterlassen. Wir haben den Gemeinden, Städten und Kreisen gesagt, ab 1996 müßten sie das aus eigener Tasche bezahlen. Entsprechend braucht man für diesen Bereich keinen Umlagebetrag. Bei uns stapeln sich nun die Briefe, in denen uns die kreisfreien Städte und die Kreise bitten, diese Aufgabe wahrzunehmen, denn das koste sonst das Geld der Gebietskörperschaften.

Ich will damit nur aufzeigen, wie problematisch die Dinge sind, wenn man von vornherein sagt: Finanzverantwortung und Aufgabenverantwortung in eine Hand. Das führt nicht immer zu kostengünstigen Lösungen.

Vorsitzender Dr. Twenhöven: Ich bedanke mich herzlich dafür, daß Sie wie jedes Jahr hierher gekommen sind und uns Ihre Meinung nachdrücklich vorgestellt haben.

2 Verschiedenes

Vorsitzender Dr. Twenhöven teilt mit, daß der für die Änderung des Sparkassengesetzes federführende Haushalts- und Finanzausschuß am 13. Januar 1994 zu diesem Thema eine Anhörung durchführen werde.

Der Ausschuß für Kommunalpolitik sollte als mitberatender Ausschuß darum bitten, zu der Anhörung eingeladen zu werden, und dafür sorgen, daß auch die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände angehört würden.