

31 Seiten /  
24 Seiten

**LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN** Ausschußprotokoll **11/365**

11. Wahlperiode

09.10.1991

zi-mm

**Ausschuß für Kommunalpolitik**

## **Protokoll**

13. Sitzung (öffentlich)

9. Oktober 1991

Düsseldorf - Haus des Landtags

13.00 Uhr bis 15.00 Uhr

Vorsitzender: Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU)

Stenographin: Zinner

**Verhandlungspunkt:**

**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 1992**

Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksache 11/2452

Der Ausschuß hört zu dem Gesetzentwurf Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der Landschaftsverbände an.

**Nächste Sitzung:** 6. November 1991

Seite

**Angehört wurden:**

Erster Landesrat Esser Landschaftsverband Rheinland Zuschrift 11/985	14, 29
Erster Beigeordneter Heinrichs Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund Zuschrift 11/994	5, 19, 22, 30
Dr. Leidinger Landkreistag Nordrhein-Westfalen Zuschrift 11/993	9, 18, 25, 26
Beigeordneter Schäfer Städtetag Nordrhein-Westfalen Zuschrift 11/992	1, 18, 24
Erster Landesrat Sudbrock Landschaftsverband Westfalen	19

### Aus der Diskussion

#### **Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 1992**

Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksache 11/2452

Vorsitzender Dr. Twenhöven eröffnet die Sitzung, begrüßt die Anwesenden, insbesondere eine Gruppe von Verwaltungsfachleuten aus Ungarn, die auf Einladung Herrn Dr. Leidingers, des Vertreters des Landkreistages, in den Landtag gekommen seien, und wünscht diesen für den Aufbau demokratischer Verwaltungsstrukturen in ihrem Land alles Gute.

Er teilt mit, daß Herr Dr. Leidinger zum letztenmal an dieser traditionsreichen Anhörung des Ausschusses teilnehme, stellt sodann die weiteren Anzuhörenden vor und erläutert zum Verfahren, daß die Ausschußmitglieder die schriftlichen Stellungnahmen zum größten Teil kennen, so daß die mündlichen Stellungnahmen jeweils zehn Minuten nicht überschreiten sollten.

**Beigeordneter Schäfer (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Gestatten Sie mir eine kurze Bemerkung vorab! Ich mache diese Anhörung nun schon viele Jahre mit und habe mir immer gewünscht, einmal sagen zu können: Wir sind mit dem vorgelegten Finanzausgleichsentwurf zufrieden. Ich glaube aber, daß es mir bis zum Ende meiner Berufslaufbahn nicht mehr vergönnt sein wird, solches zu verkünden. Herr Leidinger nimmt, wie wir gehört haben, heute zum letztenmal teil, ich werde 1992 noch einmal teilnehmen, dann ist auch Schluß. Wie es weitergeht, werde ich als interessierter Beobachter von draußen oder als Zuhörer von hier sehen.

In Ergänzung unserer schriftlichen Ausführungen vom 1. Oktober will ich nur einige Punkte nennen:

Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

Wir haben uns früher immer etwas ausführlicher über die Finanzsituation des Landes, der Städte und der Kommunen unterhalten. Wir meinen, daß die kommunale Situation in der Begründung zum Gesetzentwurf - in den groben Zügen, wie es möglich ist - richtig geschildert ist. Seit 1990 müssen wir uns wieder mit einem negativen Finanzierungssaldo herumplagen. Die Gründe dafür sind ebenfalls in der Begründung zum Gesetzentwurf dargestellt.

Probleme haben wir vor allen Dingen in den Verwaltungshaushalten. Deshalb ist es richtig, daß, wie es der Gesetzentwurf vorsieht, die Schlüsselzuweisungen angehoben werden. Die Freude darüber wird aber ein wenig gedämpft, wenn man sieht, daß die Mittel für diese Anhebung von 0 auf 3,56 % in diesem Jahr weitgehend von der Investitionspauschale abgezogen werden.

Der von der Landesregierung mehrfach betonten Aussage, daß nunmehr das Prinzip der gleichmäßigen Finanzentwicklung des Landeshaushalts und der kommunalen Haushalte auf der Einnahmeseite, was die Landesleistungen angeht, gewahrt sei - immer mit dem Hinweis auf die vorgesehene Anhebung der Schlüsselzuweisungen -, können wir nicht so recht folgen. Prinzip gleichmäßiger Finanzentwicklung würde doch heißen, daß die Zuwachs- oder Veränderungsraten insgesamt betrachtet einigermaßen auf demselben Level liegen. Hier aber wird nur auf die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen - so wichtig sie sind - abgestellt. Das bedeutet, daß unsere Marge hinter der voraussichtlichen Zunahme des Landeshaushalts des Jahres 1992 liegt. Vielleicht ist das, wenn man sich die Dinge etwas näher betrachtet, eine Definitionsfrage. Wir möchten aber festgehalten wissen, daß wir den Gleichschritt der Entwicklung des Landeshaushalts und der kommunalen Finanzen nicht ganz so sehen, wie es in der Begründung zum Gesetzentwurf vorgestellt wird.

Ich sage dies wohl wissend, daß der Landeshaushalt seine besonderen Probleme hat und daß der Finanzminister keine Geheimkasse hat, die er an uns auskehren könnte - obwohl man auch hin und wieder von einem Nebenhaushalt lesen kann. Aber das ist nicht Gegenstand der heutigen Anhörung.

Ich darf ein Wort zur Verbundgrundlage sagen:

Die Gewerbesteuerumlage ist im vergangenen Jahr herausgenommen worden. Sie hat lange Jahre - methodisch richtig - dazugehört. Wir sind der Meinung, man sollte sie wieder aufnehmen.

Was die Einschätzung der Entwicklung des Steuerverbundes im Jahr 1992 angeht, so sind wir von der kommunalen Seite einmütig der Meinung, daß der Finanzminister

Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

die Steuereinnahmen des Landes, insbesondere die der Gemeinschaftsteuern, sehr, sehr vorsichtig geschätzt hat. Wir glauben, daß die Steuereinnahmen 1992, die für den Finanzausgleich relevant sind, unterschätzt sind, was Abrechnungsprobleme im Jahr 1994 zur Konsequenz hätte. Das Problem besteht nicht darin, daß wir Geld nachgezahlt bekämen, sondern daß die Landesregierung sagt: Es steht eine so hohe Nachzahlung für die Kommunen an, da könnten wir überlegen, wie wir damit die Finanzprobleme des Landes lösen können. Wir sind wirklich der Überzeugung - auch nach den Ergebnissen der amtlichen Steuerschätzung vom Mai und den jüngsten statistischen Daten -, daß bei den Gemeinschaftsteuern sehr, sehr vorsichtig zu Werke gegangen worden ist.

Mit der Verteilung der Mittel des Steuerverbundes haben wir uns viele Jahre lang auseinandergesetzt und miteinander überlegt, wie sie verbessert werden könnte. In diesem Jahr steht keine große Auseinandersetzung an. Daß der Städtetag im Hinblick auf die Distribution noch immer einige Wünsche hat, haben wir wieder niedergeschrieben. Meine Hauptanmerkung in diesem Zusammenhang: Denkt bitte immer auch an die strukturschwachen Städte und Gemeinden!

Ein Wort zu den Landschaftsverbänden Rheinland und Westfalen, die vorsehen, die Landschaftsumlagen mit Rücksicht auf die sonst entstehenden Fehlbedarfe zu erhöhen; dies ist mir in den letzten Tagen von Kollegen aus den Städten nahegebracht worden. Die Landschaftsverbände erhalten nach § 17 des Gemeindefinanzierungsgesetzes bereits besondere Bedarfszuweisungen. Wenn die Landschaftsumlagen erhöht werden, trifft das nicht nur die kreisfreien, sondern auch die kreisangehörigen Städte, denn die Kreise müssen bezahlen, und diese geben die zusätzliche Belastung im Wege der Erhöhung der Kreisumlagen weiter. Unsere Bitte ist deshalb zu prüfen, ob den Landschaftsverbänden etwa im Rahmen des § 17 noch etwas mehr als bisher geholfen werden kann, um die Notwendigkeit, die Landschaftsumlagen anzuheben, ein wenig zurückzudrängen. Wenn ich nach einem Finanzierungsvorschlag gefragt würde, müßte ich im Augenblick - um das ganz offen zu sagen - passen. Man kann sich sicher den einen oder anderen Weg vorstellen. Ich wollte dieses Problem nur noch einmal angesprochen haben.

Ich möchte nun noch kurz Artikel II des Gesetzentwurfs, das Solidarbeitraggesetz 1992, ansprechen. Ich darf vorausschicken:

Nach Artikel 106 Absatz 7 des Grundgesetzes haben die Länder ihre Kommunen mit einem bestimmten Hundertsatz an den Gemeinschaftsteuern zu beteiligen. Muß das ein Satz - unsere Verbundquote von 23 % - sein, oder können das auch zwei gespaltene Sätze sein? Es läuft tatsächlich darauf hinaus: allgemeiner Steuerverbund - Beteiligung

Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

der Kommunen von 23 %; Solidarbeiträge für die Finanzierung der deutschen Einheit; zusätzliche Leistungen, ausgerichtet auf die Marke 44 % Anteil der Kommunen in Nordrhein-Westfalen an den Steuereinnahmen einschließlich der Finanzausgleichsleistungen des Landes.

Man kann sicherlich verfassungsrechtliche Zweifel haben, ob das in Ordnung ist und ob man das halten kann. Wir machen darauf aufmerksam. Wenn es einmal zum Schwur kommen sollte, wüßte ich im Augenblick nicht, wie ein Verfassungsgericht entscheiden würde. Aber ein verfassungsrechtliches Problem steckt in diesem "gespaltenen" Verbundsatz sicherlich.

Daß ein Solidarbeitrag der Kommunen zu leisten ist, liegt auf der Hand. Auch wir können uns den Anforderungen, die uns die deutsche Einheit auferlegt, nicht entziehen. Damit sind jetzt und noch lange immense Aufwendungen verbunden. Ich stehe noch unter dem Eindruck einer zweitägigen Reise durch Sachsen, wo ich mit kommunalen Kolleginnen und Kollegen Gespräche geführt habe. Es ist noch sehr, sehr viel zu tun, es wird noch sehr, sehr viel Geld benötigt. Es ist durchaus aber die Einsicht vorhanden, daß auch unsere Möglichkeiten nicht unerschöpflich sind. Deshalb müssen alle in diesem Land - auch die Städte - mitmachen.

Die Frage ist: Wie kommt der Finanzminister ausgerechnet auf die 44 %? In der Begründung ist zu lesen, daß der Gedanke an den Fonds "Deutsche Einheit" dahintersteckt. Das ist richtig. Aber warum macht man das für das Jahr 1992, wenn man gleichzeitig, damit es im letzten Grunde nicht kassenwirksam wird, bei den Zweckzuweisungen in derselben Höhe, rund 367 Millionen DM, entfrachtet? Der Solidarbeitrag, der zusätzlich zu der 23 %igen Verbundquote zu leisten ist - 23 % Beteiligung an den verminderten Umsatzsteuereinnahmen des Landes hin zu 44 % -, wird für die Kommunen 1992 praktisch neutral gestellt.

In der Begründung zum Gesetzentwurf habe ich gelesen, daß durch das Mittragen der Kosten für die deutsche Einheit Solidarität dokumentiert wird. Verzeihen Sie - wir sind der Meinung, das ist ein bißchen zu vordergründig. Dahinter steckt doch sicherlich die Überlegung, daß man nicht weiß, wie die Entwicklung der kommenden Jahre auf diesem Felde ist, und hier schon die Weichen gestellt hat, wie man dann Solidarbeiträge für den kommunalen Bereich bemessen und erheben kann. Wir würden es "Weichenstellung für die Zukunft" nennen.

Im Augenblick können und wollen wir uns gegen die Höhe dieses Beitrags nicht primär wenden - aber die Begründung, die uns gegeben worden ist, überzeugt uns nicht in jeder Beziehung. Auf der anderen Seite sehen wir die Notwendigkeit der

Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

**Lastenaufteilung.** Wir möchten schon jetzt warnend den Finger heben, dieses Instrument in **Zukunft** nicht über Gebühr in Anspruch zu nehmen.

Es ist uns gesagt worden, der Solidarbeitrag sei auf einen Festbetrag ausgerichtet, der sich 1992 nicht ändern werde, auch wenn sich die Umsatzsteuereinnahmen des Landes veränderten. Wir gehen davon aus, daß das so ist. Ob es sich mittelfristig auch so darstellen wird, wie einmal überlegt worden ist, müssen wir abwarten. Wir sehen noch einige zusätzliche Belastungen auf die kommunalen Haushalte zukommen.

Insgesamt: Wer ist schon mit dem Geld, das er kriegt, zufrieden? Wir haben einige Kritikpunkte und hoffen, daß wir alle zusammen, Land und Kommunen, die Untiefe des Rheins einigermaßen überwinden können. Es wird schwierig werden im Jahre 1992 und in den folgenden Jahren.

**Erster Beigeordneter Heinrichs (Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund):** Herr Kollege Schäfer war die beiden letzten Tage in Sachsen - ich war gestern in Karlsruhe, wo vor dem Bundesverfassungsgericht ein ganz wichtiger Prozeß über den bundesstaatlichen Finanzausgleich läuft, und zwar insbesondere über die Frage, inwieweit die Gemeindesteuern in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden sollen.

Die Länder waren zum Teil hochkarätig durch ihre Regierungschefs vertreten. Ich habe es bedauert, daß das Land Nordrhein-Westfalen weder durch einen Minister noch durch einen Staatssekretär, sondern nur durch seinen Bevollmächtigten und einen Regierungsdirektor vertreten war; dies um so mehr, als in dem Prozeß Fragen gestellt wurden, die insbesondere die Einbeziehung der Konzessionsabgabe in den Länderfinanzausgleich betrafen. Bis zu dem Zeitpunkt, als ich die Verhandlung verließ, hatte der Vertreter Nordrhein-Westfalens zu dieser brisanten Frage nicht Stellung genommen.

Ich meine, daß gerade angesichts der - vom Innenminister ausgehenden - Bemühungen, den Städten und Gemeinden die Konzessionsabgabe zu erhalten, die Prozeßvertretung in diesem Punkte sehr unzureichend war und daß Chancen vertan wurden. Letztlich wurde auch von Bundesverfassungsgerichtlern die Frage gestellt, ob die Konzessionsabgabe eine Energiesteuer sei. Sie rückten damit in die gefährliche Nähe all derer, die die Konzessionsabgabe abschaffen wollen.

Die Städte und Gemeinden sind in diesem Verfahren nicht die eigentlichen Prozeßbeteiligten, sondern nur am Rande beteiligt. Ich persönlich hätte mir gewünscht, daß das

Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

größte Bundesland, das im bundesstaatlichen Konzert auch die Städte und Gemeinden vertritt, auf diese so wichtige Frage unmittelbar in der Verhandlung hätte antworten können. Vielleicht läßt sich das noch korrigieren, indem durch einen Schriftsatz zur Konzessionsabgabe in diesem Verfahren Stellung genommen wird, denn diese Frage ist gerade für Nordrhein-Westfalen von eminenter Bedeutung. Herr Vorsitzender, ich meinte, daß heute die Gelegenheit wäre, dies im Ausschuß für Kommunalpolitik kurz anzusprechen. Nun zur Anhörung.

Herr Kollege Schäfer hat zur Finanzsituation das Wesentliche gesagt. Auch der Städte- und Gemeindebund ist mit dem Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes nicht einverstanden. Ich will kurz die Punkte erwähnen, die uns insbesondere stören.

Uns stört die Tatsache, daß die Gewerbesteuerumlage auch im zweiten Jahr nicht in die Verbundgrundlagen einbezogen ist. Dies führt mit dazu, daß der allgemeine Steuerverbund im Jahr 1992 um 216 Millionen DM oder 1,8 % unter dem Niveau des laufenden Jahres liegt. Wir müssen dies auch vor dem Hintergrund der Kürzungen der vergangenen Jahre sehen. Ich meine, man sollte auch jetzt wieder erwähnen, daß

- der allgemeine Steuerverbund von 28,5 auf 23 % abgesenkt wurde,
- die unmittelbare Beteiligung der Kommunen an der Grunderwerbsteuer entfallen ist,
- der ersatzlose Wegfall der Beteiligung an der Kraftfahrzeugsteuer vorgesehen ist und
- die Finanzausgleichsleistungen im laufenden Jahr in einer Größenordnung von 500 Millionen DM beschnitten wurden.

All dies zusammen ist ein Konsolidierungsoffer von mehr als 4 Milliarden DM zugunsten des Landeshaushalts.

Nunmehr steht das Gemeindefinanzierungsgesetz unter dem Blickwinkel der deutschen Einheit, den Lasten, die auf die alten Länder zukommen. Dies betrifft insbesondere den Solidarbeitrag.

Herr Kollege Schäfer hat sich bereits mit der Quote auseinandergesetzt - ob 44 %, wie im Gesetzentwurf vorgesehen und vom Innenminister begründet, oder 32,8 %, wie vom Finanzminister im Entwurf des Landeshaushalts angegeben.



Der Deutsche Städte- und Gemeindebund sagt hierzu: Wir akzeptieren weder 44 % noch 32,8 %. Die Summe von 367,5 Millionen DM als Solidarbeitrag darf nach unserer Auffassung in den kommenden Jahren keineswegs nach oben verändert werden. Sie hat nichts mit einer Berechnung auf der Grundlage von 44 % oder 32,8 % zu tun. Wir könnten uns mit einer solchen Leistung zugunsten der neuen Bundesländer allenfalls einverstanden erklären, wenn es sich um eine konstante Größe für die kommenden Jahre handelte, denn der Steuerverbandsatz ist nach wie vor 23 %, und alles, was aus positiven oder negativen Änderungen der Verbundmasse resultiert, haben die Gemeinden zu 23 % mitzutragen. Wir können uns keineswegs damit abfinden, daß in den kommenden Jahren mit 44 %, 32,8 % und 23 % - also möglicherweise mit drei unterschiedlichen Verbundsätzen oder Berechnungsmethoden - gearbeitet wird. Die 367,5 Millionen DM sind nur als konstante Größe ohne spezielle Anbindung an eine Verbundsatzleistung zu akzeptieren und müssen für die nächsten Jahre im Sinne der Kontinuität und Berechenbarkeit des Finanzausgleichs feststehen.

Diese Forderung und dieses Einverständnis verbinden wir natürlich mit der festen Erwartung, daß die Entlastung des Steuerverbands in Höhe von 367,5 Millionen DM durch die Übernahme von Zweckzuweisungen - für die Übergangsheime, Kindergärten und andere Positionen - nicht wieder rückgängig gemacht wird. Wir halten es nämlich für ein Unding, daß beispielsweise im Jahr 1991 die Fördermittel für Übergangsheime und Kindergärten in den allgemeinen Steuerverbund verlagert werden, im nächsten Jahr sollen sie aber wieder in den allgemeinen Landeshaushalt übernommen werden. Dieses Hin und Her zwischen Landeshaushalt und allgemeinem Steuerverbund wäre nach unserer Ansicht unerträglich. Meines Erachtens muß der Landtag ein deutliches Wort sprechen, daß diese Positionen auch in den kommenden Jahren im allgemeinen Landeshaushalt verbleiben. Dies hängt unmittelbar mit der Akzeptanz des Solidarbeitrags in Höhe von 367,5 Millionen DM zusammen.

Zum kommunalen Kraftfahrzeugsteuerverbund. Es betrübt uns sehr, daß hier keine Beteiligung mehr vorgesehen ist - dies insbesondere deswegen, weil im kommenden Jahr auch die Investitionen für den kommunalen Straßen- und Radwegebau um mehr als 100 Millionen DM reduziert werden sollen. Insoweit kommt durch den völligen Wegfall der Beteiligung an der Kraftfahrzeugsteuer eine neue Einschränkung hinzu.

Zur Struktur des GFG möchte ich nur sagen, daß wir hier natürlich nicht einer Meinung sind; wir hätten durchaus auch Forderungen an die Struktur. Wir sehen nach wie vor eine Benachteiligung insbesondere der kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch die Hauptansatzstaffel. Das mathematische Verfahren, das zur Ermittlung des Hauptansatzes führt, kann von uns nicht akzeptiert werden. Ich kann mich

Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

insoweit auf die Ausführungen beziehen, die ich in früheren Anhörungen hier vorgetragen habe.

Der Gedanke von Herrn Schäfer, die Landschaftsverbände gegebenenfalls durch eine Sonderhilfe zu entlasten, bringt mich dazu, eine strukturelle Veränderung im Rahmen des Soziallastenausgleichs eindringlich anzumahnen. Es fehlt nach wie vor ein Einstieg, daß die Kosten der überörtlichen Sozialhilfe nach Möglichkeit von denjenigen getragen werden, die auch die Bearbeitung der einzelnen Fälle vornehmen: die kreisfreien Städte und die Kreise. Die Problematik ist sowohl dem Innenministerium als auch dem Ausschuß bekannt. Ich meine, hier sollte zumindest versucht werden, die Kosten zunächst einmal zu 50 % auf die kreisfreien Städte und die Kreise zu verlagern und die andere Hälfte bei den Landschaftsverbänden zu belassen. Ich halte es nicht für richtig, daß dieses Problem Jahr für Jahr vor sich hergeschoben wird, und meine, die Gelegenheit ist gekommen, hier einen Einstieg vorzunehmen.

Dankenswerterweise sieht der Gesetzentwurf eine Überprüfung der Kurortehilfe vor. Vom Prinzip her halten wir die neuen Kurorteansätze für die Bäder- und Kurortgemeinden für richtig, nämlich zunächst einen Sockelansatz, zum zweiten einen Ansatz nach der Zahl der Übernachtungen. Wir meinen allerdings, daß insbesondere einige sauerländische Gemeinden benachteiligt sind, weil eine Vielzahl von Pensionen bis zu acht Betten nicht in die Übernachtungsstatistik einfließt. Aus diesem Grunde muß sehr wohl überdacht werden, inwieweit ein Status quo gewährt werden kann. Ich glaube, daß diesen berechtigten Wünschen ohne große Verschiebungen innerhalb des Finanzausgleichs nachgekommen werden kann. Ich hätte jedenfalls die herzliche Bitte, daß der Ausschuß und das Innenministerium diese Problematik bedenken.

Bei den Zweckzuweisungen möchte ich die Förderung des Schulbaus ansprechen. Wir halten die Aufstockung dieser Mittel für sehr richtig, meinen aber, daß noch überprüft werden müßte, ob die Steigerungsrate ausreichend ist, denn Schulbaumaßnahmen, insbesondere bei Grundschulen, sind nach unserer Erfahrung auch durch den Zustrom von Aussiedlern und Asylbewerbern dringend notwendig. Insbesondere fehlen Schulturnhallen und Sporthallen für den Breitensport.

Ein sehr leidiges Thema, das diesen Ausschuß schon lange beschäftigt, ist die Förderung der Abwasserbeseitigung. Hier drohen uns Gefahren, weil die Strukturhilfemittel des Bundes entfallen sollen. Auch das Gewässerschutzprogramm des Landes ist in Frage gestellt, denn für Sanierungsmaßnahmen im Abwasserbereich wurden bisher über 300 Millionen DM aus Strukturhilfemitteln eingesetzt. Unsere Forderung ist deshalb zu prüfen, inwieweit die bisherigen normalen Mittel aufgestockt werden können.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

Zum Abschluß möchte ich Ihre Aufmerksamkeit auf eine technische Frage im Zusammenhang mit dem Solidarbeitragsgesetz lenken.

Wir stehen voll hinter dem Gedanken, daß alle Städte und Gemeinden, also auch diejenigen, die keine Schlüsselzuweisungen erhalten, zu den Kosten der deutschen Einheit beizutragen haben. Es stellt sich allerdings die Frage, ob es richtig ist, die Beträge, die den einzelnen Gemeinden einmal erstattet werden - bei den abundanten Gemeinden betragen die Zahlungsverpflichtungen insgesamt 84 Millionen DM -, aus den Umlagegrundlagen auszuklammern. Dadurch könnte der Fall entstehen, daß diejenigen Städte und Gemeinden, die keine Schlüsselzuweisungen erhalten, bei den Umlagegrundlagen voll herangezogen werden, mit den Leistungen aber, die sie in diesen Ausgleichstopf erbringen müssen, nicht negativ bedacht werden, während diejenigen, die etwas bekommen, diese Beträge ohne Abzug über die Umlage behalten können. Dies müßte vom System her einmal überdacht werden. Die abundanten Gemeinden, die sehr stark über diese Zahlungsverpflichtungen stöhnen, haben uns gesagt, daß sie zweimal betroffen würden. Bei ihnen ist ja die Steuerkraft mit der Finanzkraft gleichzusetzen; jetzt werden sie darüber hinaus voll umlagepflichtig und werden bei den Beträgen, die sie in dieser solidarischen Umschichtung zu leisten haben, nicht negativ bedacht, sondern müssen noch einmal voll zahlen. Ich bitte Sie, dieses Problem bei der weiteren Beratung des Gesetzes zu untersuchen.

**Dr. Leidinger (Landkreistag Nordrhein-Westfalen):** Ich war gestern weder in Sachsen noch in Karlsruhe - ich war gestern mit unseren ungarischen Freunden und Kollegen zusammen. Ich darf mich zunächst bei Ihnen, Herr Vorsitzender, dafür bedanken, daß Sie unsere Ungarn so freundlich begrüßt und ihnen gute Wünsche für den Aufbau einer Kommunalverwaltung und einer Staatsverwaltung mitgegeben haben - ein Aufbau unter Bedingungen, die ungleich schwieriger sind als diejenigen, über die wir heute diskutieren.

Die Erinnerung von Herrn Heinrichs an Karlsruhe bringt mich auf zwei Gedanken, die ich an den Anfang meiner Ausführungen stellen möchte.

Erstens: das Strukturhilfegesetz, das ja noch Gegenstand einer Überprüfung auf Verfassungsmäßigkeit ist. Ich persönlich neige zu der Auffassung, daß es dem Verfassungsrecht nicht entspricht, und hätte auch nie damit gerechnet, daß es für die Dauer seiner in Aussicht genommenen Geltung Bestand haben würde. Ich habe den Finanzminister des Bundes immer im Verdacht gehabt, daß er sich bei sich bietender Gelegenheit - spätestens mit dem Karlsruher Urteilsspruch - von dieser jährlichen Last von 2,5 Milliarden DM befreien würde.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

Das bringt mich dazu, jedem Parlament noch einmal zu überlegen zu geben, ob es zweckmäßig und vertretbar ist, Risiken in bezug auf die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen einzugehen. Es gibt sicherlich Situationen, in denen ein Gesetzgeber solche Risiken aus zureichenden Gründen bejahen kann, weil es keine Alternativen gibt, wenn man eine gewollte Hilfe transportieren will.

Ich verkenne nicht, daß das Strukturhilfegesetz als eine gewisse Entlastung oder eine gewisse Assistenz des Bundes für die Sozialhilfekosten gedacht war. Aber der gewählte Weg war falsch, denn die Sozialhilfeträger sind - von wenigen Ausnahmen, z. B. Nordrhein-Westfalen, abgesehen - nicht die Länder, sondern die Kommunen. Ich rufe nur in Erinnerung, daß dieses Risiko und damit das Damoklesschwert der Verfassungswidrigkeit dieses Gesetzes mit seinen bisherigen positiven Auswirkungen auch auf den Landeshaushalt noch zu berücksichtigen ist.

Zweitens: die Situation unseres Föderalismus. Wir müssen in bezug auf den Finanzausgleich über den Tellerrand des Heute denken - auch Sie als Ausschuß des Landtags. Wenn das anhängige Verfahren in Karlsruhe, das ja ein Verfahren der Altbundesländer ist, mit einem Urteilsspruch beendet ist, wird mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit vorskizziert, wie der künftige Länderfinanzausgleich zu gestalten ist. An ihm partizipieren mehr Länder - und mehr ärmere Länder - als heute. Weil die Masse der Steuern in der Zwischenzeit nicht mehr wird und weil sich mehr nehmende Länder mit höheren Ausgleichsansprüchen an den Tisch der Verteilung begeben werden, werden mehr gebende Länder aus den Altbundesländern als bisher in Erscheinung treten.

Das heißt für mich in der Perspektive der sich so gefestigten föderalen Strukturen ganz klar, daß die Länder im Bund-Länder-Finanzausgleich, die bisher, wie Nordrhein-Westfalen, mehr oder weniger ungeschoren davongekommen sind, zu den Geberländern gehören werden. Der Landesfinanzminister wird sich in seiner perspektivischen Finanzplanung darauf einzustellen haben: Es werden nicht nur zwei oder drei Geberländer sein, sondern mehr, und das Land Nordrhein-Westfalen wird mit Sicherheit dazugehören. Das heißt auch, daß dies selbstverständlich auf die Finanzausstattung der Kommunen durchschlägt.

Nun zu unserem Finanzausgleich. Die Stellungnahmen der drei Verbände stimmen überein. Was meine Kollegen vorgetragen haben, wird von uns voll und ganz mitgetragen, ich kann es nur unterstreichen.

Wir verkennen die Haushaltsschwierigkeiten des Landes nicht. Die kommunalen Spitzenverbände vertreten Gebietskörperschaften, die auf das öffentliche Wohl ver-

pflichtet sind, und so müssen wir natürlich die Schau auf das Gesamte haben und dürfen nicht nur einseitig Vorteile für eine der Ebenen des politischen Gesamttraumes einfordern. Wir kommunalen Gebietskörperschaften sind - das habe ich bei vielen Hearings im Landtag ausgeführt - an einem konsolidierten Landeshaushalt vital interessiert, weil nur ein konsolidierter Landeshaushalt konsolidierte Gemeinde-, Kreis- und Stadthaushalte gewährleistet. Die schicksalhaften Verflechtungen der Haushaltsebenen der Finanzwirtschaft sind so eng, sie bedingen sich so stark, daß wir beide ein Interesse an gesunden Haushalten haben.

Das schließt aber nicht aus, daß wir es bedauern, daß sich der Landeshaushalt in den letzten Jahren weiter verschlechtert hat. Ich meine, auch bei einer objektiven Wertung sagen zu müssen, daß dies nicht schicksalhaft ist, keine Zwangsläufigkeit war, sondern daß seitens des Landes gestalterische Möglichkeiten bestanden haben - ich spreche den Landtag in Gänze an -, bei der Verabschiedung der Haushalte und der Finanzplanungen rechtzeitig zu erkennen, daß man realistisch zu erwartende Einnahme- und Ausgabeentwicklungen, wie sie sich fortschreiben, nicht mehr zu einer Deckung bringen kann und daß hier Handlungsbedarf besteht. Diesen will ich kurz umschreiben mit

- Aufgabenkritik,
- Prioritätenfestsetzung und
- Überlegungen, wie die Finanzierungslasten der Aufgaben im Verhältnis Land : Kommunen gerecht, d. h. sachgerecht und damit aufgabenorientiert, verteilt werden können.

Ich mahne das noch einmal sehr deutlich an, weil es zu dieser politischen Notwendigkeit keine Alternative gibt. Je eher Sie das angehen, desto eher können wir damit rechnen, daß wir einen echten Konsolidierungskurs auf der Ebene des Landes und der Kommunen bekommen.

Wenn ich von "Aufgabenkritik" spreche, meine ich nicht nur die Aufgaben des Landes, ich meine auch die kommunalen Aufgaben. Alle gehören auf den Prüfstand, weil sie alle dem Wohl des Bürgers zu dienen bestimmt sind. Wenn das Geld nicht reicht, muß man die Prioritäten entsprechend festsetzen und sie von der Ebene der Aufgabenträger völlig unterschiedlich sehen. Ansätze hierzu, meine Damen und Herren, hat es mit der Ellwein-Kommission gegeben - ein noch heute lesenswertes Werk; es müßte fortgeschrieben werden, es muß sicherlich ergänzt werden.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

Das Ergebnis der Umsetzung der Erkenntnisse der Ellwein-Kommission ist für mich außerordentlich enttäuschend. Man kann Haushalte nicht konsolidieren, wenn man keine politischen Spielräume hat, sondern man muß konsolidieren, wenn noch eine gewisse Haushaltselastizität da ist.

In diesem Zusammenhang beklagen wir, die drei Verbände, daß die gesamten Finanzausgleichsleistungen des Landes 1992 hinter den objektiven Bedarfen zurückbleiben. Dennoch meine ich sagen zu dürfen: Der Innenminister und seine leitenden Mitarbeiter haben sich im Vorfeld des Entwurfs des Landeshaushalts 1992 für die Kommunen geschlagen. Dafür möchte ich mich bei den Vertretern des Innenministeriums, die anwesend sind, Herrn Riotte, Herrn Held und Herrn Kruppa, ganz herzlich bedanken. Wir wissen, daß Sie mehr für uns gewünscht hätten, aber letztlich ist der Finanzminister der starke Mann im Kabinett, und die anderen Ressortminister assistieren ihm darin, dem Innenminister für den kommunalen Finanzausgleich so wenig wie vertretbar zu geben. Das ist doch wohl die Devise am Kabinetttisch. Wir sind der Meinung, daß wir bei einer Aufgabenkritik und einer kritischen Wertung der Nützlichkeit von Aufgaben, die mit Ausgaben verbunden sind, mit der uns perspektivisch verfügbaren Finanzmasse konsolidierte Haushaltspolitik betreiben können.

Ich komme zur besonderen Situation der Kreise - für deren Interesse bin ich ja bestellt.

Wir haben keine Einnahmen und sind unter den kommunalen Gebietskörperschaften insofern die Parias. Die letzte nennenswerte Steuerbeteiligung, die wir hatten - die Grunderwerbsteuer -, hat uns und auch den anderen zwei Gebietskörperschaften das Land weggenommen. Wir haben nur noch die Jagdsteuer, und diese bringt erfahrungsgemäß mehr Halali als echte Einnahmen.

(Heiterkeit)

Wir haben auf der Ausgabenseite Blöcke, die wir durch kommunalpolitische Entscheidungen überhaupt nicht bewegen können. Der Anteil der Ausgaben alleine für soziale Sicherung an den bereinigten Gesamtausgaben liegt bei über 36 %. 26 % der Gesamtausgaben sind die Umlagen an die Landschaftsverbände. Damit Sie nicht meinen, diese Mittel werden vergeudet: Sie sind überwiegend für soziale Zwecke, also im weitesten Sinne auch Sozialausgaben.

Unsere Personalkosten umfassen 21 %. Das heißt: Mehr als 84 % unserer Ausgaben liegen fest, darauf haben wir keinen Einfluß.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

Ich darf erwähnen, daß die Personalausstattung der Kreise auch nach Auffassung der Landesbehörden zu gering ist. Wir werden von vielen Ressorts der Landesregierung immer wieder angemahnt, daß in diesen und jenen Ämtern zusätzliches Personal einzustellen ist. Wir haben ja auch neue Aufgaben erhalten - denken Sie an den Umweltschutz. Sie können nicht sagen: Weil der Umweltschutz später dazugekommen ist, hat er keine Priorität.

Oder der Sozialbereich: Wir produzieren in vielen Bereichen Vollzugsdefizite - das gilt auch für die Städte und die kreisangehörigen Gemeinden -, denn wir können die Aufgaben nicht mehr nach dem Profil der gesetzlichen Normierung durchführen, weil wir hierfür das Geld nicht haben. Damit nicht der Eindruck entsteht, ich sehe das einseitig, lassen Sie mich hinzufügen: Ich weiß, daß das auch in vielen anderen Behörden des Landes so ist, nicht nur bei der Polizei. Das ist aber doch auch ein Hinweis darauf, meine Damen und Herren Abgeordneten, daß wir uns überlegen müssen: Was forsten wir aus dem ganzen Ausgabenbestand aus, und wie wollen wir unsere Aufgaben dann besser als jetzt vollziehen?

Die Schlüsselzuweisungen werden nur um 3,5 % gesteigert, das sind hochgerechnet 38 Millionen DM. Wenn ich allein die Meßlatte der Steigerungsrate bei den Sozialkosten anlege - nach den Orientierungsdaten des Landes 6,7 %, nach unserer Einschätzung wesentlich größer - machen die 6,7 % schon über 200 Millionen DM aus. Unsere Mehrererwartungen bei den Schlüsselzuweisungen - ich wiederhole mich -: knapp 38 Millionen DM.

Die Verbesserung der Umlagegrundlage der umlagepflichtigen Gemeinden dürfte nach unserer Einschätzung höchstens 40 bis 50 Millionen DM bringen. Das heißt: Wir müssen mehr als 100 Millionen DM nur zur Deckung des Haushalts und zur Bestreitung der Mehrausgaben bei den Sozialkosten über die Kreisumlage hereinholen. Infolgedessen - das ist ein Prozeß, der in den letzten Jahren so war - hat sich die Kreisumlage von Jahr zu Jahr höher entwickelt. Sie steigerte sich 1989 auf 33 Punkte, 1990 auf 35 Punkte, 1991 auf 37 Punkte. 1992 ist nach unserer Einschätzung eine Steigerung um weitere 2 Punkte zu erwarten.

Wir Kreise bedauern das sehr. Wir sind vom Gesetz und von den Aufsichtsbehörden her verpflichtet, die Kreishaushalte auszugleichen. Die Regierungspräsidenten prüfen die Kreishaushalte sehr kritisch, wenn es um die Genehmigung der Kreisumlage geht. Sie sollten sich nicht der Illusion hingeben, als ob die Umlageverbände - sprich: die Kreise und die Landschaftsverbände - eine Art Reservekasse im kommunalen Finanzausgleich wären. Dies wäre eine völlige Fehleinschätzung. Deswegen meine ich, daß die richtige "Klagemauer" für die kreisangehörigen Gemeinden - in Ansehung der

Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

Landschaftsverbandsumlage gilt das für die Kreise und kreisfreien Städte - nicht die Landschaftsverbände oder die Kreise sind, nicht die Kreistage und die Landschaftsversammlung, sondern - verzeihen Sie, wenn ich das so sage - Sie, der Landtag. Sie gestalten den Finanzausgleich so, daß es zu diesen sich immer mehr erhöhenden Verbandsumlagen kommt. Das ist mit dem System unseres Finanzausgleichs mit gegeben. Ich rufe das in Erinnerung, weil Abgeordnete bei der Verabschiedung des Landeshaushalts in bezug auf den Finanzausgleich häufig meinen, die Gemeinden kämen schon über die Runden, wenn bei den Umlagen sparsamer verfahren würde. Trotz sparsamster Haushaltsführung der Kreise haben wir in den letzten Jahren höhere Fehlbeträge produziert, und wir erwarten das auch 1992. Ich will das im einzelnen nicht ausführen.

Ich möchte noch einen letzten Punkt ansprechen, den auch meine Vorredner angesprochen haben: die unterschiedliche Beteiligung an der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern von 44 %. Ich habe in unserer schriftlichen Stellungnahme darauf hingewiesen, daß wir das für verfassungswidrig halten. Das ist mehr als ein Risiko. Auch ich sage, daß das vom Ergebnis her weder für das Land noch für die Kommunen etwas bringt. Es ist ein Nullspiel, und weil es ein Nullspiel ist, frage ich - und erinnere an das, was ich eingangs gesagt habe -: Warum wollen Sie wegen einer rein formalen Symbolik das Risiko der Verfassungswidrigkeit eingehen, wenn Sie das Ergebnis auch auf einem verfassungskonformen Weg erreichen können? Ich meine, daß es auch zur Kultur eines Gesetzgebers gehört - da ich Ihnen zum letztenmal vortragen darf, darf ich mir das als Anregung erlauben -, daß man das anders macht, weil man dasselbe Ergebnis auf einem verfassungskonformen Weg erreichen kann.

Wir erwarten von den Bürgern unseres Landes, daß Sie die Gesetze von Bund und Ländern und die Satzungen der Kommunen beachten. Müssen wir Verfassungsorgane - Sie als Landtag, wir Spitzenverbände in den Kreisen und Gemeinden -, die wir diesen Prinzipien genauso loyal verpflichtet sind, nicht darauf achten, daß wir den Bürgern da keine falschen Beispiele geben?

Ich darf damit schließen und bedanke mich dafür, daß Sie mich über viele Jahre angehört haben.

**Erster Landesrat Esser (Landschaftsverband Rheinland):** Ich wollte Ihnen nicht verraten, wo ich gestern war, es sei denn, es würde den Landschaftsverbänden helfen.



Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

In der Beurteilung der Finanzsituation stimmen wir selbstverständlich mit den kommunalen Spitzenverbänden voll überein. Auch wir müßten auf eine deutliche Verbesserung der allgemeinen Finanzzuweisungen drängen.

Die Kopflastigkeit der Haushalte beider Landschaftsverbände mit den Kosten der Sozialhilfe, insbesondere für die Unterbringung Behinderter in Einrichtungen, führt jedes Jahr zu Steigerungsraten auf der Ausgabenseite, mit der eine normale Entwicklung der Einnahmen nicht Schritt halten kann. Jedes Jahr kommen aufgrund der demographischen Entwicklung und infolge der Ausweitung des Platzangebots erhebliche zusätzliche Fälle hinzu. Allein der Landschaftsverband Rheinland rechnet 1992 mit weiteren rund 1 500 neuen Fällen. Legt man rechnerisch einen Durchschnittsbetrag von etwa 46 000 DM je Fall und Jahr zugrunde, ergeben sich allein aus der Zahl der neuen Fälle Ausgabensteigerungen von rund 69 Millionen DM. Im Gebiet des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe ist eine ähnliche Entwicklung zu verzeichnen.

Diese Entwicklung wird so lange anhalten, wie eine Pflegeversicherung noch nicht gesetzlich geregelt ist. Wir appellieren bei dieser Gelegenheit deshalb an alle politisch Verantwortlichen, dazu beizutragen, daß ein entsprechendes Gesetz so schnell wie möglich verabschiedet wird. Bis dahin müßten wir diese Kosten auf die umlagepflichtigen Städte und Kreise abwälzen. Dort aber spitzt sich die Finanzsituation dramatisch zu. Wir bitten deshalb um eine deutliche Anhebung des Ansatzes in § 17 Abs. 2 des Regierungsentwurfs. Diese Bitte entspricht der Anregung, die auch Herr Schäfer gemacht hat.

Eine ähnliche Situation ergibt sich beim Landesblindengeld. Wenn das Land die sondergesetzliche Regelung des Landesblindengeldgesetzes, die über die Regelung des BSHG hinausgeht, nach wie vor für nötig hält, muß der Ansatz in § 17 Abs. 1 GFG 1992 deutlich angehoben werden. Es ist nicht einzusehen, daß die kommunale Familie mit diesen Kosten belastet wird. Immerhin würde es sich nach den ursprünglich zugrunde gelegten Anteilen statt des seit Jahren unveränderten Betrages von 27,5 Millionen DM für beide Landschaftsverbände um eine Summe von rund 43 Millionen DM handeln.

Unter 4.1 unserer schriftlichen Stellungnahme vom 2. Oktober 1991 haben wir auf die finanziellen Konsequenzen der beabsichtigten Erhebung von Zinsen für die Wohnungsbauförderungsmittel, die bekanntlich auch für Einrichtungen der Alten- und Behindertenhilfe gewährt worden sind, hingewiesen. So verständlich die Erhebung von Zinsen aus der Sicht des Landes auch sein mag - hier werden nicht unerhebliche

Kosten auf die kommunale Ebene verlagert, weil wir die zusätzliche Belastung über die Pflegesätze in Rechnung gestellt bekommen.

Besonders schmerzvoll für die Landschaftsverbände ist die beabsichtigte Änderung des Maßregelvollzugsgesetzes. Ich verweise auch hier auf unsere schriftliche Stellungnahme. Für uns gibt es nach wie vor keinen erkennbaren Grund, das geltende Maßregelvollzugsgesetz zu ändern. Dieses Gesetz hat die Landesaufgabe Maßregelvollzug den Landschaftsverbänden außerhalb der Regelung des § 5 Landschaftsverbandsordnung zugewiesen und folgerichtig auch eine volle Kostenerstattung zuerkannt. Eine andere Regelung als die volle Kostenerstattung wird von uns abgelehnt. Wir sind bereit, gemeinsam mit dem Land Regelungen zu erarbeiten, um eine bessere Planbarkeit und Steuerung der eingesetzten Mittel zu erreichen. Dies wäre über vorher gemeinsam festgelegte Personalschlüssel oder über die Festlegung anderer Standards möglich. Schon jetzt kann das Land allgemeine und spezielle Weisungen erteilen.

Der Landesrechnungshof hat die Einrichtungen geprüft und keine wesentlichen Verstöße gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit festgestellt. Folglich gibt es auch keinen sachlichen Grund, dieses Gesetz zu ändern, es sei denn, man will in Zukunft nicht mehr die notwendigen Kosten erstatten. Die im Entwurf des Landeshaushalts 1992 eingesetzten Mittel von 122 Millionen DM reichen nicht aus, die anfallenden Kosten zu decken. Nach Berechnungen beider Landschaftsverbände brauchen wir voraussichtlich um die 130 Millionen DM. Wir bitten Sie herzlich, uns zu helfen, damit die Landschaftsverbände hierbei nicht auf notwendigen Kosten sitzenbleiben.

Überhaupt nicht akzeptabel ist auch die Regelung, wonach die vom Land zuerkannten Mittel nach der Zahl der im Jahresdurchschnitt betreuten Patienten aufgeteilt werden sollen. Der unterschiedliche Aufwand in den einzelnen Einrichtungen ist nicht zuletzt durch Entscheidungen des Landes begründet. Ich erinnere z. B. an die Modelleinrichtung in der Rheinischen Landeslinik in Düren. Dort kostet der Pflegetag pro Patient nun einmal erheblich mehr Geld als in anderen Einrichtungen.

Nun kurz zu den UA III-Kosten - ein altes Thema. Wir hoffen, daß sich aufgrund des WIBERA-Gutachtens positive Auswirkungen schon in § 28 GFG 1992 ergeben werden.

Danken möchten wir der Landesregierung, insbesondere dem Innenministerium, daß sie in den Entwurf des GFG 1992 wiederum einen Betrag von 20 Millionen DM für die landschaftliche Kulturpflege eingesetzt hat. Dies ist uns bei der Bewältigung unserer Aufgaben eine willkommene Hilfe. Aus der Sicht des Landschaftsverbandes

Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

Rheinland - ich spreche jetzt nicht für beide Landschaftsverbände und bitte deshalb den Kollegen Sudbrock um Nachsicht - kann ich es aber nicht akzeptieren, daß dieser Betrag zum zweitenmal im Verhältnis zwei Drittel für den Landschaftsverband Westfalen-Lippe, ein Drittel für den Landschaftsverband Rheinland aufgeteilt wird. Für den Landschaftsverband Rheinland bitte ich sehr nachdrücklich darum, in § 17 Abs. 3 GFG 1992 einen anderen Maßstab zu finden, z. B. eine Aufteilung nach der Einwohnerzahl, zumindest aber eine Aufteilung zu gleichen Teilen. Es gibt keine stichhaltige Begründung für die von der Landesregierung vorgeschlagene Aufteilung; nach meiner Auffassung kann dies den rheinischen Kommunen nicht vermittelt werden.

**Vorsitzender Dr. Twenhöven:** Vielen Dank! - Herr Esser, man könnte ja auch die Entfernung der Bevölkerung zu den großen Kulturinstitutionen zugrunde legen und danach aufteilen. Bei einem solchen Schlüssel kämen sicher überraschende Zahlen heraus.

(Abgeordneter Böse [SPD]: Da sprach der Westfale! Sie haben recht!)

- Sicher - wenn man so weit nach Düsseldorf fahren muß!

**Abgeordneter Leifert (CDU):** Herr Leidinger hat sehr eindringlich geschildert, daß aus seiner Sicht und der des Landkreistages ein Vorwegabzug beim GFG, der nicht den Gemeindeverbänden oder den Gemeinden wieder zufließt, sondern der für dritte Zwecke verwandt wird, Art. 106 GG nicht entspricht. Ich frage die Vertreter des Städtetages und des Städte- und Gemeindebundes, wie sie das rein rechtlich sehen.

Was mir viel wesentlicher zu sein scheint: Herr Heinrichs hat die Schwierigkeit angesprochen, die bei der finanziellen Förderung der Abwasserbeseitigung ins Haus stehen könnte; es ist von der Erhöhung der Schulbaumittel, von dem ewigen Problem der UA III-Mittel, von der Neubelastung durch den Maßregelvollzug und von der Erhöhung der Zuweisungen für das Landesblindengeld gesprochen worden. Meine Fragen an alle:

Erstens: Nach meiner Auffassung handelt es sich bei den zuletzt genannten Aufgaben um Landesaufgaben. Wie sehen Sie das?

Zweitens: Sind Sie der Auffassung, daß die 72 Millionen DM für UA III-Mittel, die 100 Millionen DM für Abwasserbeseitigung, die 120 Millionen DM für Schulbaumaß-

Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

nahmen und der in § 17 Abs. 3 eingestellte Betrag bei den Schlüsselzuweisungen oder bei den Investitionspauschalen abgezogen werden sollten, oder sind Sie der Meinung, daß all dies aus anderen Töpfen finanziert werden sollte?

**Dr. Leidinger (Landkreistag Nordrhein-Westfalen):** Herr Abgeordneter Leifert, was die Zweckzuweisungen angeht, so ist dies natürlich eine Problematik, die elementar die gemeindlichen Verbände betrifft, weil sie überwiegend die Träger dieser Maßnahmen sind. Wir haben in unserer schriftlichen Eingabe zum Ausdruck gebracht, daß wir es begrüßen, daß der Schwerpunkt trotz der zu geringen Gesamtmasse auf die allgemeinen Zuweisungen gelegt worden ist, die besser sind als die Investitionspauschalen.

Wir meinen, daß man die Zweckzuweisungsarten, die Sie genannt haben, durchaus aufstocken sollte, allerdings müßten die zusätzlichen Mittel dem Finanzausgleich zugeführt werden, und zwar aus dem Landeshaushalt, denn eine Umschichtung innerhalb des Verbundes hieße eine Umschichtung zu Lasten allgemeiner und zugunsten spezieller Zuweisungen. Das wäre nicht selbstverwaltungskonform.

Zur Problematik des Art. 106 Abs. 7 GG - ob 23 % oder 44 % - habe ich schon Stellung genommen.

**Beigeordneter Schäfer (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung von Vorwegabzug oder "gespaltenem" Verbundsatz habe ich schon ein paar Sätze gesagt. Dahinter steckt ein verfassungsrechtliches Problem. Nur weiß ich nicht, wie ein Verfassungsgericht entscheiden würde. Möglicherweise kommen Hohe Richter auch zu dem Ergebnis, daß es zulässig ist.

Das Solidarbeitraggesetz findet in vielen anderen Bundesländern Nachahmung. Nordrhein-Westfalen wird ein bißchen als Vorreiter betrachtet. Niedersachsen war noch ein bißchen mehr Vorreiter. Wir fragen: Wenn man das so macht und auf der anderen Seite den allgemeinen Steuerverbund bei den Zweckzuweisungen so entfrachtet, daß ein Nullsummenspiel herauskommt - warum wird das so kompliziert gemacht? Wir sollten abwarten, wie sich das in den nächsten Jahren entwickelt. Ich habe ja schon gesagt, daß wir das als Weichenstellung für die Zukunft sehen. Die verfassungsrechtlichen Bedenken, die Kollege Leidinger vorgetragen hat, haben auch wir. Aber ich wage nicht zu sagen, daß es verfassungswidrig ist.

Schlüsselzuweisungen oder IVP kürzen - je nachdem, wie man die Mittel aufbringen will. Ich glaube, ein Hin- und Herschieben würde nichts bringen. Die Schlüsselzuweisungen stehen bei uns immer im Vordergrund der Notwendigkeit. Wenn diese kommunalen Bedürfnisse - angenommen, sie werden anerkannt - befriedigt werden sollen, sehe ich nur die Möglichkeit, daß das Land den Finanzausgleich aufstockt. Da ist aber natürlich die Frage an den Finanzminister zu stellen: Kann und will er das? - Das wäre für mich der Weg. Wie Kollege Leidinger sage auch ich: Auch wir sehen die Belastungen des Landeshaushalts. Auf Ihre Frage also die klare Antwort: Da muß aufgestockt werden.

**Erster Beigeordneter Heinrichs (Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund):** Zu Art. 106 Abs. 7 GG. Wir hatten kürzlich Finanzausschußsitzung auf Bundesebene. Dort wurde uns vermittelt, daß in Baden-Württemberg eine ähnliche Umlage in einer Größenordnung von 500 Millionen DM, in Niedersachsen von 130 Millionen DM erhoben wird. Die anderen Bundesländer gehen offensichtlich den Weg, den jetzt auch das Land Nordrhein-Westfalen geht. Ich möchte auch darauf hinweisen, daß der Gesetzentwurf zwischen Referentenentwurf und Regierungsentwurf nicht zuletzt aufgrund der Interventionen der kommunalen Spitzenverbände eine für meine Begriffe entscheidende Änderung erfahren hat, die gegebenenfalls auch die verfassungsrechtlichen Bedenken relativiert. Ich möchte annehmen, daß insoweit eine Überprüfung stattgefunden hat.

Zu Abwasserbeseitigung, Schulbaumittel und den anderen Forderungen kann ich dem Kollegen Schäfer nur zustimmen.

Die Frage Abzug bei Schlüsselzuweisungen oder Investitionspauschalen stellt sich für uns nicht. Ich habe eben vorgetragen, wenn die Gewerbesteuerumlage in die Verbundgrundlagen einbezogen würde, hätten wir eine Mehrung der Masse um 180 Millionen DM. Diese könnten wir schwerpunktmäßig für diese Zwecke einsetzen.

**Erster Landesrat Sudbrock (Landschaftsverband Westfalen):** Ich will mich zu dem von Herrn Abgeordneten Leifert angesprochenen Problem UA III-Mittel äußern.

Das ist eine etwas leidige Geschichte; darüber ist lange diskutiert worden. Der Verkehrsausschuß hatte eine Kommission gebildet - Herr Abgeordneter Böse hat sie geleitet. Dort ist gesagt worden, daß, damit das Problem endgültig gelöst werden kann, erst festgestellt werden muß, wie hoch die Belastungen durch die UA III-Kosten sind. Nun ist das WIBERA-Gutachten vorgelegt worden. Es stützt die bisherigen

Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

Aussagen der Landschaftsverbände zu den finanziellen Belastungen und besagt interessanterweise, daß man zwischen den Kosten für Maßnahmen an Bundes- und an Landesstraßen unterscheiden müsse; die Landschaftsverbände sollten für die Kosten für die Landesstraßen aufkommen, für die Bundesstraßen sei das Land kostenpflichtig. Dies würde bedeuten, daß der Landschaftsverband Westfalen-Lippe im nächsten Jahr zusätzliche 33,2 Millionen DM zu erwarten hätte. Ich habe diesen Betrag teilweise schon in den Haushalt eingestellt, um zu einer Größenordnung in der Umlage zu kommen, die vertretbar ist.

Alle Entscheidungskriterien liegen jetzt vor. Dankenswerterweise werden wir schon in diesem Jahr vom Innenministerium darin unterstützt, die einvernehmlich für uns festgelegte Größenordnung von 24,6 Millionen DM aus dem Landeshaushalt zu bekommen. Ich frage: Woran fehlt es noch - außer an Geld? Ich denke, wenn diese Zusage noch eingehalten werden soll, muß jetzt eine Lösung gefunden werden, die dieses Problem endgültig aus der Welt schafft. Ich würde sehr dafür plädieren, daß man nun zu einer Regelung kommt.

**Abgeordneter Ruppert (F.D.P.):** Ein Gesetz wie das GFG 1992 ist ja nicht verfassungswidrig, wenn wir es für verfassungswidrig halten, sondern nur dann, wenn ein Gericht dies so entschieden hat. Haben Sie Anhaltspunkte dafür, daß es Kommunen geben wird, die dagegen klagen?

Zweite Frage: Sie haben zum Solidarbeitragsgesetz gesagt: Im Prinzip ist es richtig, aber - auch abgesehen von der Frage der Verfassungswidrigkeit - die Berechnung stimmt nicht. Hierzu würde ich gern eine nähere Erläuterung hören.

**Abgeordneter Grevener (SPD):** Kollege Wilmbusse hat mich ausdrücklich gebeten, Ihnen zu sagen, daß er wegen einer anderen Veranstaltung in der Schweiz ist und deshalb erstmalig hier fehlt.

Herr Schäfer, Sie haben gesagt, daß die Steuerschätzung zu vorsichtig sei und daß wir durch eine andere Schätzung mehr Finanzmasse hätten. Damit wir dieses Thema ein für allemal vom Tisch bekommen, würde ich gern Ihre Meinung dazu hören, ob man nicht eine andere Bezugsgröße für den Verbund nehmen könnte, wobei dies ausgabeneutral sein könnte. Wir haben hierzu schon einige Überlegungen angestellt.

Zur Konzessionsabgabe gehe ich davon aus, Herr Heinrichs, daß Ihre Anregung, daß hierzu noch ein Schriftsatz kommen sollte, auf fruchtbaren Boden fällt.

Alle Vertreter der kommunalen Spitzenverbände setzen sich so intensiv für die Finanzierung der Abwasserbeseitigung ein. Ich frage Sie: Sprechen Sie da für Ihre Gemeinden? Wenn das so wäre, hätten Sie nicht erkannt, daß Sie nicht die Gemeinden, sondern letztlich die Gebührenschuldner subventionierten, und zwar unabhängig von der Belastung und der Leistungsfähigkeit. Das ist meine Erfahrung auch als Kommunalpolitiker. Haben Sie es, wenn Sie andere Erkenntnisse haben, nicht in der Vergangenheit versäumt, dafür zu sorgen, daß diese Mittel, die aus dem GFG und aus dem Strukturhilfegesetz kommen, sinnvoller eingesetzt worden wären? Ich kann dazu sagen, daß ich seit fünf Jahren um diese Sache kämpfe. Ich hoffe, daß sich da bald etwas tut und der Kollege Leifert nicht weiterhin das Lied von den armen ländlichen Gemeinden singen kann. Dieses Problem läßt sich sicher anders lösen.

Damit Sie nicht nur mit uns - im guten Sinne - streiten, sondern auch untereinander etwas zu streiten haben: Wir haben ja im Gemeindefinanzausgleich die Großstädte mit der Änderung des Hauptansatzes befriedigt. Wann wird endlich, damit auch die kleineren Städte befriedigt sind, der interne Lastenausgleich bei den Soziallasten, der ja zu Lasten des kreisangehörigen Raumes geht, zugunsten des kreisangehörigen Raumes entschieden?

**Abgeordneter Trinius (SPD):** Wenn wir vom Solidarbeitrag der Gemeinden sprechen, kann ich nicht umhin, einen Blick auf unsere Gäste aus Ungarn zu werfen und ihnen zu sagen, daß wir allesamt für die Gastfreundschaft, die die Ungarn 1989 gewährt haben, sehr dankbar sind

(Allgemeiner Beifall)

und daß niemand unter uns vergessen wird, daß es die Ungarn waren, die den Eisernen Vorhang geöffnet haben.

(Allgemeiner Beifall)

Eine weitere Anmerkung aus nordrhein-westfälischer Sicht: Nach 1956 ist hier in Nordrhein-Westfalen ein Symphonie-Orchester gegründet worden, die Sinfonia Hungarica, die heute noch besteht.

Zu Artikel II, Solidarbeitragsgesetz 1992. Ich habe den Äußerungen der Vertreter der Spitzenverbände und der Landschaftsverbände entnommen, daß der Sinn einer Beteiligung aller Gemeinden an der Finanzierung der deutschen Einheit nicht bestritten wird. Wenn in diesem Zusammenhang von einem Nullsummenspiel die Rede war, kann sich

Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

das eigentlich nur auf die Gesamtmasse beziehen, die mit dem GFG bereitgestellt wird. Das heißt: Für die einzelnen Gemeinden - die einen, die zahlen müssen, und die anderen, die erstattet bekommen - ist es kein Nullsummenspiel.

Das eigentliche Problem besteht ja wohl darin, daß, wenn ich an dem Grundsatz festhalten will, daß alle Gemeinden beteiligt werden sollen - den Prozentsatz lasse ich einmal außen vor -, ein Weg gefunden werden muß, daß auch diejenigen Gemeinden beteiligt werden, die aufgrund der Regelungen des Gesetzes keine Schlüsselzuweisungen empfangen können.

Einige von Ihnen haben gesagt, das könne verfassungswidrig sein. Ich frage Sie, die Sie Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung haben: Ist von Ihnen schon ein Alternativvorschlag entwickelt worden, der diese Zweifel von vornherein ausräumen könnte? Ich habe den Anmerkungen von Herrn Heinrichs entnommen, daß er diese Zweifel nach den jetzt getroffenen Regelungen zumindest für erheblich relativiert hält.

Sie sagten, einige Gemeinden müßten zahlen, andere würden etwas erstattet bekommen. In diesem Zusammenhang ging es wohl um die Umlagegrundlagen. Habe ich Sie richtig verstanden, daß Sie in dem einen Fall die aus den Umlagegrundlagen zu zahlenden Beträge in Abgang nehmen, im anderen Fall hinzunehmen wollen?

**Erster Beigeordneter Heinrichs (Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund):** Die letzte Frage darf ich mit ja beantworten. Es ist ja so, daß bei den abundanten Gemeinden die Steuerkraft mit der Finanzkraft gleichzusetzen ist. Bei den übrigen Gemeinden setzt sich die Finanzkraft aus der Steuerkraft und den Schlüsselzuweisungen zusammen. Beide unterliegen den Umlagegrundlagen. Das ist keine Änderung des bisherigen Systems.

In dem Augenblick, in dem durch den Solidarbeitrag eine Umschichtung vorgenommen wird, indem die abundanten Gemeinden einen Teil zahlen müssen und andere Gemeinden Erstattungsbeträge bekommen - insgesamt wird eine Summe von 84 Millionen DM umgeschichtet -, stellt sich die Frage, ob es gerechtfertigt ist, dies außerhalb der Umlagegrundlagen zu tun, wie es der Gesetzentwurf vorsieht, ob das nicht bei denjenigen, die zahlen, negativ anzusehen ist und ob es bei den übrigen nicht zusätzliche Schlüsselzuweisungen sind, die auch anerkannt werden. Diese Frage muß meines Erachtens vom System her untersucht werden.



Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

Ich komme nun zu der Frage des Abgeordneten Ruppert, ob Gemeinden bekannt sind, die eine Klage einreichen wollen. Im Finanzausschuß ist bekannt, daß sich eine Reihe von kreisangehörigen Städten und Gemeinden zusammengetan haben, um eine Klagemöglichkeit intensiv zu prüfen. Ich frage mich in diesem Zusammenhang nur, ob der Enthusiasmus zur Klage noch so groß ist, wenn wir die Umlagegrundlagen befriedigend regeln. Auf der anderen Seite muß man aber klar sehen: Für die Stadt Düsseldorf z. B., die in diesen Topf 38 Millionen DM zahlen muß, wobei die Umlage des Landschaftsverbandes nicht gemindert wird - sie beträgt mittlerweile 16 oder 17 Punkte - ist das ein ziemlicher Betrag. Dieser Frage müßte noch einmal nachgegangen werden.

Zur Frage von Herrn Grevenor, ob im Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung nicht die Gebührenschuldner subventioniert werden. Ich muß darauf hinweisen, daß der Landtag in den unterschiedlichen Abwasserbeseitigungsgebühren offensichtlich ein Problem sieht, sonst hätte er nicht eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich mit diesen speziellen Fragen befaßt. Aus Antworten auf Kleine Anfragen ist bekannt, daß die unterschiedliche Höhe der Lasten aus der Abwasserbeseitigung zwischen Stadt und Land eines Ausgleichs bedarf.

Ich möchte weiter hinzufügen, daß die Abwasserbeseitigung eine Pflichtaufgabe der Gemeinden ist. Hier besteht aber eine Refinanzierungsmöglichkeit über den Gebührenschuldner, was es bei anderen öffentlichen Einrichtungen in diesem Umfang nicht gibt. Bei den Kindergärten z. B. werden nur geminderte Gebühren erhoben. Mit der unterschiedlichen Höhe der Kosten für die Abwasserbeseitigung taucht natürlich die Frage auf: Wie hoch kann ich die unterschiedlichen Gebühren für die Bewohner des Landes treiben? Hier gilt es natürlich unterschiedliche Strukturen auszugleichen. Das hat meines Erachtens nichts damit zu tun, daß die Städte und Gemeinden heute schon gehalten sind und versuchen, kostendeckende Gebühren zu erheben, bei denen Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen etc. in die Gebührenrechnung einfließen.

Letzter Punkt: Sozillastenausgleich. Es ist richtig, daß dies angesprochen wird.

Eben wurde darauf hingewiesen, daß die Bemühungen auf Bundesebene nach wie vor forciert werden sollen. Nur: Auf Bundesebene ist es bisher nicht zu einer befriedigenden Regelung der Pflegeversicherung gekommen. Wir wissen nicht, in welchem Zeitraum das der Fall sein wird. Ich meine, man kann diese Frage - unabhängig von der Pflegeversicherung - nicht länger ausklammern. Es geht - das möchte ich hervorheben - nicht nur um die Frage, ob kreisfrei oder kreisangehörig, sondern es geht quer durch den kreisfreien und den kreisangehörigen Raum. Dies sollte man beim Sozillastenausgleich berücksichtigen. Daß der kreisangehörige Raum im Endergebnis

Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

etwas besser dasteht als der kreisfreie, ist richtig. Es ist eine Frage der unterschiedlichen Belastungen zwischen den einzelnen Städten verschiedener Größenordnung.

**Beigeordneter Schäfer (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Wir haben im Städtetag zwei abundante Mitglieder: Düsseldorf und Leverkusen. Wir wissen, daß Düsseldorf prüft, ob wegen der 38 Millionen DM Solidarbeitrag der Verfassungsrechtsweg beschritten werden soll. Wie das ausgeht, weiß ich nicht. Wenn die Düsseldorfer mich fragen würden, würde ich ihnen sagen: Seid vorsichtig mit einer Verfassungsklage! Von Leverkusen haben wir in diesem Punkt bisher nichts gehört.

Herr Grevener hat nach einem verlässlichen Weg für die Bemessung der Verbundgrundlagen gefragt. Sie beruhen bis jetzt auf der regionalisierten Steuerschätzung. Die amtliche Steuerschätzung wird bekanntlich nach einem Verfahren, das insbesondere in Baden-Württemberg in die Praxis umgesetzt wird, regionalisiert, die nordrhein-westfälischen Kollegen korrigieren die Ergebnisse. Die regionalisierten Steuerschätzergebnisse werden ein bißchen als "geheime Kommandosache" behandelt. Wir bekommen sie zwar meistens auf dem kleinen Dienstweg, trotzdem möchte sich kein Finanzminister gern in dieses Tableau hineingucken lassen. Wie ich zu Anfang schon gesagt habe, haben wir den Eindruck, daß der Finanzminister dieses Landes die Einnahmen bei den Gemeinschaftsteuern des Jahres 1992 für den Landeshaushalt wie für den Finanzausgleich sehr, sehr vorsichtig angesetzt hat.

Ich entnehme Ihrer Fragestellung: Könnte man von dieser Methode wegkommen? Dazu muß ich Ihnen ehrlich sagen: Man könnte natürlich mit Ist-Einnahmen eines vergangenen Zeitraums arbeiten, würde dann aber der zeitlichen Entwicklung gewaltig hinterherhinken. Ich würde von unserem Standpunkt aus sagen, daß das nicht empfehlenswert wäre. Wir haben in unserer schriftlichen Stellungnahme auf Baden-Württemberg verwiesen, wo die Steuereinnahmen des Landes, die mit den Kommunen geteilt werden müssen und die für den Finanzausgleich maßgeblich sind, im Laufe des Finanzausgleichsjahres fortgeschrieben werden. Wir könnten uns gut vorstellen, daß das ein Weg ist, der der Zeitnähe und der Realität des Steueraufkommens entspricht. Wie wir in unserer Stellungnahme angedeutet haben, würden wir über diesen Weg gern weiter nachdenken wollen. Von Ist-Einnahmen in der Vergangenheit aber auszugehen, würde, so glaube ich, doch ein sehr schiefes Bild ergeben.

Zu den Abwassergebühren. Hier bin ich ein bißchen im Gegensatz zu meinem Kollegen Friedrich-Wilhelm Heinrichs - ich meine, Gebührenhaushalte sollten wie Gebührenhaushalte gefahren werden. Hier würde ich mehr den Überlegungen des Abgeordneten Grevener zustimmen, auch wenn die Überlegung des Kollegen Hein-

richs, daß gewisse strukturelle Unterschiede via Subvention ausgeglichen werden sollten, nicht ganz von der Hand zu weisen ist. Primär ist aber der Gebührenschuldner gefragt - auch wenn die Gebühren vor Ort einmal ziemlich hoch werden.

Zur Soziallastenumschichtung: Dieses Problem sollte man wirklich einmal angehen, man kann es aber nicht schon für das Jahr 1992 schaffen. Ich darf für den Städtetag sagen: Für uns kann es nicht nur darum gehen, daß kreisfreie Städte besonders stark zusätzlich belastet werden. Kollege Leidinger hat vor zwei oder drei Jahren gesagt, man müßte einmal überlegen, wie im Verhältnis von Kreisen und kreisfreien Städten ein vernünftiger Ausgleich im Finanzausgleich zustande gebracht werden kann.

Noch einmal zum Solidarbeitrag - Herr Trinius hatte danach gefragt. Für uns geht es nicht darum, daß abundante Gemeinden nicht zahlen sollen. Diese müssen selbstverständlich auch herangezogen werden. Es gibt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, daß man das machen kann - Stichwort: besondere Haushaltsumlagen. Das Problem ist, daß das Land sagt: Die Kommunen Nordrhein-Westfalens müssen mit x an den Mindereinnahmen aus der Umsatzsteuer beteiligt werden. Für x steht 44 %, obwohl dies nicht erreicht wird. Wir sagen: Der normale Weg der Beteiligung an den Mindereinnahmen des Landes an dieser Gemeinschaftsteuer ist die Verbundquote des kommunalen Finanzausgleichs. Wenn man meint, die kommunale Seite würde mit 23 % zuwenig tragen und im Landeshaushalt verblieben zu viele Lasten, wäre der systematisch einfache und klare Weg zu sagen: Wir senken die Verbundquote von 23 % auf 22,x %. Aus kommunaler Sicht ist das ein nicht ganz ungefährlicher Weg - für die Zukunft betrachtet. Dann müßte man überlegen, wie man auch die Abundanten fassen kann. Das ist sicherlich möglich.

Bei der Bemessung des Solidarbeitrags haben wir mit negativen und positiven Abrechnungen jetzt ein Instrument, das viele draußen im Lande, auch unsere Praktiker, die mit Haushaltsrecht und Finanzausgleich meist sehr gut zurechtkommen, nicht mehr durchschauen können. Wir haben Mühe, das zu erklären.

**Dr. Leidinger (Landkreistag Nordrhein-Westfalen):** Zur Problematik des Artikel 106 Abs. 7 GG. Es geht um die 44%ige Beteiligung an den Mindereinnahmen des Landes bei der Umverteilung der Umsatzsteuer und die Frage: Muß die Umsatzsteuer nach dem einheitlichen Verbundsatz auf die Gemeinden unterverteilt werden mit der Konsequenz, daß wir bei einem Verbundsatz von 23 % natürlich mehr bekommen als bei der Vorwegnahme und der Berücksichtigung von 44 % an den Mindereinnahmen des Landes.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

Art. 106 GG ist eine verfassungsrechtliche Vorgabe für die Länder. Er ist eine in sich sehr stringent geschlossene Einheit und Systematik. Er spricht eindeutig davon, daß den Gemeinden und Gemeindeverbänden von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern - dazu gehört die Umsatzsteuer - ein insgesamt vom Landesgesetzgeber zu bestimmender Hundertsatz zufließen soll. Das heißt, der Gesetzgeber sagt: Hinsichtlich der Unterverteilung muß eine Unterverteilung nach einem insgesamt einheitlichen Satz erfolgen. Er hat die Beteiligungsverhältnisse von Bund und Ländern bei der Einkommen- und der Umsatzsteuer in den ersten Absätzen des Art. 106 ausdifferenziert. Bei der Einkommensteuer bekommen die Gemeinden ja 15 %, den Rest teilen sich Bund und Länder je hälftig. Bei der Umsatzsteuer wird durch ein Bundesgesetz geregelt, was den unterschiedlichen Ausgabeentwicklungen der Haushaltsebenen Bund und Länder jeweils zu entsprechen hat, wobei sich der Bedarf der Länder aus den Ländern und den Kommunen in den Ländern ergibt; da sind die Kommunen berücksichtigt.

Art. 106 Abs. 7 gibt dem Landesgesetzgeber keinen zusätzlichen Spielraum, differenzierte Beteiligungsverhältnisse an der einen oder anderen Gemeinschaftsteuer hinsichtlich des Prozentsatzes der Unterverteilung festzusetzen. Auf diese verfassungsrechtliche Problematik habe ich in unserer Stellungnahme hingewiesen.

**Abgeordneter Trinius (SPD):** Darf ich da eine Zwischenfrage stellen? - Bund und Länder haben sich ja darauf geeinigt, sich von den Gemeinschaftsteuern eine auszusuchen und bei dieser - der Umsatzsteuer - die Zugänge in Abgang zu stellen. Die Schwierigkeit, vor der wir als Landesgesetzgeber stehen, ist, daß in einem Fall eine Minderung der Einnahmeseite im Haushalt erfolgt - ich glaube, 2,3 Milliarden DM. Jetzt muß ich das Ganze umlegen. Die Regelung, die Sie ansprechen, bezieht sich auf die Gemeinschaftsteuern insgesamt. Bei der Verteilung der Gemeinschaftsteuern wird aber nicht mehr in gleicher Weise verfahren. Sie wissen, aus welchen Gründen man diesen Weg gewählt hat. Ändert das Ihre Beurteilung der verfassungsrechtlichen Seite?

**Dr. Leidinger (Landkreistag Nordrhein-Westfalen):** Herr Trinius, nein.

Ich muß dazu sagen, daß ich mich mit Artikel 106 schon vor mehr als zehn Jahren, als ich als kommunaler Sachverständiger der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Bundestages angehörte, intensiv beschäftigt habe. Wir haben die Sinnlogik des Artikel 106, der in seiner jetzigen Konfiguration das Ergebnis der Finanzverfassungsreform 1969 ist, mehrfach beraten.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

Das große "Gummiband" der Steuerverteilung angesichts unterschiedlicher Aufgabenbelastung ist Absatz 4 des Artikel 106: Beteiligungsverhältnisse von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer. Die Beteiligungsverhältnisse hinsichtlich der Einkommensteuer sind ja verfassungsrechtlich festgeschrieben; deswegen ist auch der Anteil der Kommunen an der Einkommensteuer ein originärer kommunaler Steueranteil, der nicht erst über den Finanzausgleich transportiert wird. Über den Finanzausgleich transportiert werden Länderanteile an der Einkommen- und der Umsatzsteuer. Dieser packt Abs. 7 des Art. 106 zu dem Begriff "Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern" zusammen. Das ist finanzverfassungsrechtlich eine neue Finanzmasse, von der den Landesgesetzgebern ein insgesamt zu bestimmender Hundertsatz zur Unterverteilung aufgegeben wird. Das ist die Systematik.

Daß man sich bei dem Arrangement Bund und Länder auf die Umsatzsteuer konzentriert hat, ist richtig gewesen, weil das Verhältnis immer wieder neu festgesetzt worden ist. Das ist traditionell und von der Verfassung so vorgesehen. Aber den Ländern ist im Rahmen des Absatzes 7 nicht das Recht gegeben, unterschiedliche Anteilsverhältnisse festzusetzen. Ich sage wie im englischen Parlament: Ich mag mich irren. Die letzte Entscheidung trifft das Bundesverfassungsgericht, was ja auch das Recht des letztinstanzlichen Irrtums hat.

Ich verknüpfe damit die Frage von Herrn Ruppert, ob es Kreise gibt, die dagegen klagen. Meine Damen und Herren! Verfassungsbeschwerden und Klagen des Verfassungsrechtes sind - wenn ich von der kommunalen Neugliederung absehe - in dem Zusammen von Land und Kommunen die Ausnahme gewesen. Es hat Fälle gegeben, in denen der Beschwerdeführer oder Kläger obsiegt hat, und es hat Fälle gegeben, in denen das Land Sieger geblieben ist. Willkürlich sollte man das nicht tun. Herr Schäfer hat in seinen Ausführungen angedeutet, daß wir das nicht rein theoretisch, l'art pour l'art sehen. Wir könnten uns auch vorstellen, daß das in künftigen Haushaltsentscheidungen - aus welchen Gründen auch immer - als ein Vorbild genommen werden könnte. Dann hätte es eine präjudizierende Wirkung. Ich bin ganz sicher, daß es bei der Entwicklung finanzpolitischer Möglichkeiten immer wieder Situationen gibt, in denen man sagt: Das ist ein Ausnahmefall, bei dem wir uns dieses Weges, den wir schon einmal beschritten haben, bedienen sollten. Deswegen habe ich vorhin gesagt: Wenn sie das aus symbolischen Gründen, nicht aus Gründen der "gerechten Verteilung" der Lasten der deutschen Einheit zwischen Land und Kommunen wollen, müssen sie abwägen, ob ihnen die Symbolik so viel wert ist, daß sie dafür ein verfassungsrechtliches Risiko in Kauf nehmen. Das war meine Anregung.

Noch einmal zur Frage der Klage: Ich kann Ihnen nicht sagen, ob unter den Kreisen ein Kläger ist. Wahrscheinlich wird der Kläger - auch aus Gründen der besseren

Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

Strategie des Prozesses - eine Gemeinde sein, möglicherweise eine abundante; von den kreisfreien Städten wären dies Düsseldorf oder Leverkusen. Das können auch die Kollegen vom Städtetag so nicht sagen.

Zur **Steuerschätzung** hat Herr Schäfer schon alles gesagt. Nun zur Frage von Herrn Grevener zum **Soziallastenausgleich** - § 100 BSHG. Das ist ein Anliegen, das wir vor zwei Jahren hier deutlich vorgetragen haben. Hier muß man zwei Problemkreise unterscheiden:

Der erste **Problemkreis** ist nicht der **Finanzausgleich**, sondern die Frage, ob die Aufgabe als solche in der richtigen Ebene angesiedelt ist. Ich meine, daß es sich um eine so **spezifisch örtliche Aufgabe** handelt, daß sie auf der Ebene der höheren **Kommunalverbände**, also auf der **überregionalen Ebene**, nichts zu suchen hat. Das widerspricht **sämtlichen Grundsätzen der Kompetenzverteilung**. Indem diese Aufgabe **ortsnäher gestaltet** wird und sich mit der **ortsnäheren Finanzverantwortung** verbindet, wird sie **ökonomischer** wahrgenommen. Das ist unsere Erfahrung im allgemeinen und unsere **Behauptung** im besonderen. Da spielt es überhaupt keine Rolle, ob die Kosten hierfür aus dem **Etat des Landes** oder der **Kommunen** über die **Sozialhilfe** kommen, oder ob sie aus dem **neuen Pflegeversicherungssystem** kommen, denn auch das sind **Kosten unserer Bürger**.

Wir müssen die Aufgabe **sinnvoll ordnen**, und zwar so, daß sie **optimal erfüllbar** wird unter möglicher **Schonung** desjenigen, der bezahlt - das sind nicht die **Länder** oder die **Kommunen**, sondern das ist der **Bürger** über die **Steuer** oder über seinen **Beitrag zum Parafiskus**, hier: **den Sozialversicherungssystemen**. Das ist der Grund, warum wir das vortragen. Daß sich das für den **kreisangehörigen Raum** natürlich mit gewissen **Umverteilungen** verbindet, die im Moment **ungerecht** sind, ist für mich nicht **primär**. Für mich ist **primär**, **Einfluß** auf die **Kostenentwicklung** zu nehmen. Das soll uns zwischen dem **Städtetag**, den **Kreisen** und **kreisangehörigen Gemeinden** nicht stören. Wenn es **Ausgleiche** für **unbillige Härten** aus der **Aufgabenveränderung** gibt, müssen wir darüber in der **Systematik des Finanzausgleichs** befinden. Darüber muß man **offen sprechen** können. Ich habe die **herzliche Bitte** an Sie: **Regeln Sie das**, **regeln Sie es** vor allen Dingen, wenn es **neue Pflegeversicherungssysteme** gibt. Die **Versicherungsträger** werden Ihnen **sehr dankbar** sein!

Zur Frage der **Abwasserbeseitigung**. Es ist richtig, Herr Grevener, daß die **Kommunen** bemüht sein müssen, die **Kosten** dafür über **Gebühren** zu bekommen. Das wird in **75**, vielleicht auch in **80 %** der **Gemeinden** unseres Landes **gefordert** werden können. Es gibt aber **Gemeinden**, in denen die **Topographie** oder die **ungewöhnliche räumliche Ausdehnung** zu **unerträglichen Kostenbelastungen** führt. Das gilt nicht nur

Ausschuß für Kommunalpolitik  
13. Sitzung (öffentlich)

09.10.1991  
zi-mm

für kleine Gemeinden, ich denke auch an Städte wie Remscheid und Wuppertal. Hier muß man in der Lage sein, aus kommunaler Solidarität - es handelt sich ja um kommunale Mittel insgesamt - durch Zweckzuweisungen sinnvolle Ausgleiche zu finden. Diese begünstigen letztendlich natürlich den Gebührenzahler, den Nutzer der Einrichtung, aber dieser ist in den meisten Fällen der kleine Mann, der aufgrund der ländlichen Situation ohnehin Nachteile hat und nicht ganz an dem teilhat, was wir gleichwertige Lebensverhältnisse in unserem Land nennen. Das muß sinnvoll zugeteilt werden - das ist das Problem. Ich meine, daß die Funktion erhalten bleiben sollte.

Das Problem der abundanten Gemeinden und die Heranziehung zur Finanzierung des Opfers für die deutsche Einheit begegnen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Unabhängig davon: Es wäre auch in früheren Jahren durchaus denkbar gewesen, einen "negativen Finanzausgleich" für abundante Gemeinden einzuführen. Wir haben darauf verzichtet, weil wir gewissen Städten unseres Landes natürlich einen kleinen Vorsprung gönnen.

(Allgemeine Heiterkeit)

**Erster Landesrat Esser (Landschaftsverband Rheinland):** Ich möchte zu der Frage von Herrn Grevener eine kurze Anmerkung machen.

Wenn die Pflegeversicherung kommt - ich glaube, wir alle wünschen sie uns lieber heute als morgen -, werden, auch was den Finanzausgleich insgesamt angeht, die Karten neu gemischt werden müssen, denn dann stellen sich für alle Ebenen der kommunalen Familie andere Finanzfragen. Bis dahin kann ich nur dringend davon abraten, eine Änderung vorab abzulehnen, die möglicherweise andere in die Verlegenheit bringt, sich noch mit Vehemenz für eine Pflegeversicherung einzusetzen oder nicht. Ich meine, wir sollten uns gemeinsam anstrengen, daß die Pflegeversicherung kommt, und dann überlegen, welche Auswirkungen dies auf die Ausgaben der gesamten kommunalen Familie hat und welche neuen Regelungen im Finanzausgleich erforderlich sind.

**Abgeordneter Leifert (CDU):** Vorweg eine Anmerkung, die Sie aber nicht so ganz ernst nehmen müssen. Herr Leidinger hat von der Aufgabenkritik und der Ellwein-Kommission gesprochen. Habe ich Sie richtig verstanden, daß Sie für die Landesfinanzen insgesamt eine Art "Super-Kienbaum-Gutachten" anfordern wollen?

(Heiterkeit)

Herr Heinrichs, Sie haben die Kurortehilfe angesprochen und auf die Schwierigkeit hingewiesen, daß die Übernachtungen in kleinen Pensionen bis zu acht Personen nicht erfaßt sind. Können Sie uns einen Vorschlag machen, wie man diese erfassen und damit berücksichtigen kann? Wir sind bis jetzt noch nicht auf den richtigen Weg gekommen.

**Abgeordneter Marmulla (SPD):** Im Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung wurden die Städte Wuppertal und Remscheid genannt. Ich weise auch auf das Ruhrgebiet mit seinen Bergschäden und Kriegsfolgelasten hin. Auch diese müssen berücksichtigt werden.

**Erster Beigeordneter Heinrichs (Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund):** Wir haben uns bei der Novellierung des Bundesstatistikgesetzes sehr bemüht, alle Übernachtungen zu erfassen. Dies ist seinerzeit aber am Gesetzgeber gescheitert. Der Bundesgesetzgeber als auch der Bundesrat haben das Gesetz so verabschiedet. Deswegen gibt es im Augenblick keine Grundlage dafür, auch die Pensionen mit weniger als neun Betten in die offiziellen Übernachtungszahlen einzubeziehen.

Der Innenminister muß sich an der offiziellen Statistik orientieren; dafür habe ich Verständnis. Es ist sicherlich richtig, daß die Zahlen zugrunde gelegt werden, die auf der jüngsten Statistik beruhen. Insoweit ist das natürlich ein Fortschritt. Gleichzeitig ist damit aber für eine Reihe von Gemeinden, die in früheren Jahren eine günstigere Statistik hatten und deren Rückgang der Übernachtungszahlen nicht unbedingt auf weniger Gäste zurückzuführen ist, ein Nachteil verbunden.

Ich bin der Auffassung, daß durch die Festsetzung eines Sockelbetrages ohnehin eine Abweichung erfolgt. Die Übernachtungszahlen waren früher alleinige Grundlage für den Kurorteansatz. Es müßte dem Gesetzgeber möglich sein, diese offensichtliche Unebenheit, die darin besteht, daß eine Stadt oder Gemeinde insbesondere im Hochsauerlandkreis Verluste bis zu 500 000 DM haben kann, im Rahmen des weiteren Verfahrens auszugleichen. Ich glaube, daß es Möglichkeiten gibt, die den besonderen Belangen gerecht werden.



**Vorsitzender Dr. Twenhöven** bedankt sich bei den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, verabschiedet sich namentlich von Dr. Leidinger und wünscht allen einen guten Nachhauseweg.

gez.: Dr. Twenhöven

Vorsitzender

07.11.1991 / 12.11.1991

250