



## **Ausschuß für Kommunalpolitik**

32. Sitzung (öffentlich)

5. November 1997

Düsseldorf - Haus des Landtags

13.00 Uhr bis 14.10 Uhr

Vorsitz: Friedrich Hofmann (SPD)

Stenograph: Michael Endres

### **Verhandlungspunkt:**

**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1998 und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 1998 und zur Änderung anderer Vorschriften**

Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksache 12/2402

### **Öffentliche Anhörung**

Der Ausschuß führt zu dem Thema eine öffentliche Anhörung durch. Die sachverständigen Teilnehmer sind im einzelnen auf der nächsten Seite dargestellt. Dabei beziehen sich die Seitenangaben auf die abgegebenen Statements.

Sachverständiger	Institution	Zuschrift	Seite
Joachim Barbonus	Städtetag Nordrhein-Westfalen	12/1541	1
Dr. Bernd Jürgen Schneider	Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund	12/1542	4
Frank Stein	Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund	12/1542	7
Dr. Franz Krämer	Landkreistag Nordrhein-Westfalen	12/1534	8
Udo Molsberger	Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe	12/1535	9

Fragerunde ..... Seite 11

\*\*\*\*\*

**Vorsitzender Friedrich Hofmann:** Meine Damen und Herren! Ich eröffne die 32. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik, in der die kommunalen Spitzenverbände und die Landschaftsverbände des Landes Nordrhein-Westfalen öffentlich zum Tagesordnungspunkt

**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1998 und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 1998 und zur Änderung anderer Vorschriften**

Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksache 12/2402

angehört werden.

Ich freue mich, daß auch einige Zuhörer und Vertreter der Presse ihr Interesse an dieser Veranstaltung durch ihre Anwesenheit bekunden. Auch sie heiße ich herzlich willkommen.

Meine Damen und Herren! Wie Ihnen bereits mit der Einladung vom 30. September 1997 mitgeteilt wurde, ist beabsichtigt, je einem Vertreter der kommunalen Spitzenverbände sowie einem gemeinsam von beiden Landschaftsverbänden benannten Sprecher Gelegenheit zu geben, hier und heute eine mündliche Stellungnahme von maximal 15 Minuten zu dem bereits genannten Gesetzentwurf vorzutragen.

(Sodann begrüßt der Vorsitzende die anzuhörenden Sachverständigen, die im Beschußteil des Protokolls im einzelnen aufgeführt sind.)

Die schriftlich formulierten Stellungnahmen der Anhörungsteilnehmer sind bereits als Zugschriften an alle Ausschußmitglieder verteilt worden. Im Anschluß an die Ausführungen aller Verbände werden die Mitglieder des Ausschusses für Kommunalpolitik Gelegenheit erhalten, Fragen an die Anhörungsteilnehmer zu richten, die dann en block beantwortet werden können. Bei Bedarf werden weitere Fragerunde eingeleitet.

Ich gehe davon aus, daß keine Einwendungen gegen dieses Verfahren erhoben werden und bitte um Einhaltung der Redezeiten.

Als erstem Redner darf ich nun Herrn Stadtdirektor Barbonus für den Städtetag Nordrhein-Westfalen das Wort erteilen.

**Joachim Barbonus (Städtetag):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Die Finanzlage in den Städten ist nach wie vor katastrophal. Einigen Entlastungseffekten folgen dann sehr bald wieder neue belastende Effekte. Im Endergebnis kann man ein Ende der kommunale Finanzmisere nicht absehen. Wir müssen abwarten – das ist der Entlastungseffekt, der uns im hauptsächlichen beschäftigt –, wie die derzeitigen Entlastungen der Pflegeversicherung von den Landschaftsverbänden als Träger der überörtlichen Sozialhilfe über Umlagesenkungen an die Städte weitergereicht werden. Es ist davon auszugehen, daß die Landschaftsverbände

einen Teil der Entlastung zur Abdeckung von Altfehlbeträgen und zur mittelfristigen Konsolidierung ihrer eigenen Etats verwenden müssen.

Weitere nicht unerhebliche Teile der Entlastungen werden infolge des Landespflegegesetzes durch Investitionshilfen für Pflegeeinrichtungen und Pflegegeld aufgezehrt. Die überproportionale Zunahme bei den Eingliederungshilfen führt zu weiteren Belastungen der Landschaftsverbände, die die Möglichkeiten zur Absenkung der Landschaftsumlage weiter stringieren. Die Entlastungseffekte der Pflegeversicherung werden also unsere Städte mit zeitlicher Verzögerung und nur in abgeschwächtem Umfang erreichen. Die Kostenerhöhungseffekte werden uns in wenigen Jahren wieder erreichen.

Die Zahlen der amtlichen Statistik für 1996 zeigen ein weiteres: Trotz rigider Spar- und Konsolidierungsanstrengungen in den Städten haben wir weiter mit steigenden Belastungen zu kämpfen. Das Jahr 1996 schloß mit dem bisher zweithöchsten Fehlbetrag der kommunalen Verwaltungshaushalte von 1,8 Milliarden DM ab. Davon entfallen auf die kreisfreien Städte mehr als 1,2 Milliarden DM. Diese Fehlbeträge und die noch nicht abgedeckten Fehlbeträge aus 1995 - schätzungsweise weitere rund 3 Milliarden DM - werden die Haushaltsjahre 1997 und 1998 vorbelasten. Für die Fortsetzung eines strikten Spar- und Konsolidierungskurses gibt es deswegen keine Alternative, von den beiden vor uns stehenden Wahljahren einmal ganz zu schweigen, die in aller Regel auch keine großen entlastenden Effekte auf kommunale Haushalte haben.

In Anbetracht dieser desolaten Finanzlage ist aber auch die Frage zu stellen, ob und inwieweit das Land tatsächlich seinen verfassungsgemäßen Pflichten für einen ausreichenden Finanzausgleich nachkommt. In einem Gutachten zur Vorbereitung einer Verfassungsbeschwerde hat sich die Stadt Gelsenkirchen bestätigen lassen, daß die Ursachen für ihre haushaltswirtschaftlichen Schwierigkeiten nicht in kommunalpolitischen Fehlentscheidungen, sondern in objektiven Gegebenheiten liegen. Zugleich bestätigt der Gutachter das Urteil der Bezirksregierung Münster als Kommunalaufsichtsbehörde, daß eine Steigerung städteigener Konsolidierungsbemühungen nicht mehr möglich ist.

Das Fazit des Gutachtens: Das Gemeindefinanzierungsgesetz 1996 verstößt - soweit es die Stadt Gelsenkirchen betrifft - gegen Vorschriften der Landesverfassung über die Selbstverwaltung. Eine Verfassungsbeschwerde ist nach seiner Meinung zulässig und begründet.

Die kritische Finanzlage der nordrhein-westfälischen Städte, wie sie im Rechtsgutachten der Stadt Gelsenkirchen zum Ausdruck, verlangt innovative Lösungen, die wegen der allgemeinen Finanzklemme nicht zuletzt auch Handlungsspielräume im Aufgabenbereich suchen und aufzeigen müssen. Die Städte begrüßen es deshalb, daß die Landesregierung die Frage der kommunalen Leistungsgesetze und Leistungsstandards erneut auf die Tagesordnung gesetzt hat. Der Ausgleich der städtischen Haushalte muß oberste Priorität genießen. Stadtpolitik ist in vielen Bereichen einfach zu teuer geworden. Zur Konsolidierung städtischer Haushalte müssen fachspezifische Optimallösungen überdacht und in Frage gestellt werden und durch Lösungen der Qualität zweiter Wahl ersetzt werden.

Für eine Stadtpolitik auf Sparflamme liefert der vorliegende Gesetzentwurf zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kreise, Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen insgesamt

praktikable Ansatzpunkte. Zu dem Gesetzentwurf hat der Städtetag gesondert Stellung genommen - *Zuschrift 12/1424* -; darauf verweise ich.

Gegenüber dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1997 in der Fassung des Nachtragshaushalts steigen die Schlüsselzuweisungen um 3 %. Nimmt man die Abrechnungen aus Vorjahren hinzu, dann kann mit diese Steigerung auch in Zweifel ziehen. Real ergibt sich eigentlich mit der Abrechnung 1996 und der Kürzung aus dem GFG-Nachtrag 1997 eine Verminderung um 1 %.

Beide Zahlenvergleiche machen deutlich, daß die Dotierung der Schlüsselzuweisungen im Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1998 unzureichend sind. Wir bitten deshalb eindringlich darum, daß die Schlüsselmassen im GFG 1998 deutlich aufgestockt werden. Um Mißverständnissen und Fehlinterpretationen vorzubeugen, wäre es für die weiteren Finanzausgleichsberatungen hilfreich, wenn deutlich auf die Nettoentwicklung bei den Schlüsselzuweisungen hingewiesen würde. Die Schlüsselzuweisungen haben absolute Priorität insbesondere gegenüber vielen Sonderdotierungen, wie sie sich im GFG zunehmend breitmachen.

Der vorliegende Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetz 1998 sieht den dritten Schritt bei der Umsetzung des ifo-Gutachtens zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs im gemeindlichen Schlüsselzuweisungssystem vor. Diese Reform wird von uns im Grundsatz begrüßt. Wegen der Einschätzung der einzelnen Reformmaßnahmen verweisen wir auf unsere gesondert abgegebene Stellungnahme.

Das ifo-Gutachten sowie die anschließenden Beratungen zum kommunalen Finanzausgleich hatten seinerzeit deutlich gemacht, daß besondere Bedarfssituationen einzelner Gemeinden oder Gemeindeverbände im Schlüsselzuweisungssystem nur unzureichend berücksichtigt werden können. Derartige individuelle Bedarfslagen müssen deshalb durch gezielte Hilfen außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems berücksichtigt werden. Der Landtag hat deshalb die Landesregierung aufgefordert, im Rahmen der Zweckzuweisungen einen Strukturfonds zur Minderung von Strukturdefiziten einzurichten.

Die Suche nach einem Verteilungsverfahren hat erwartete zusätzliche erhebliche Schwierigkeiten bereitet. Unserer Meinung nach sollte man auf einen derartigen Strukturfonds verzichten und die Mittel, die dadurch frei werden, der Schlüsselmasse zuweisen und auf diese Weise die Schlüsselzuweisungen erhöhen.

Der vorliegende Regierungsentwurf des GFG 1998 enthält eine Reihe von Bedarfszuweisungen, deren Verteilungskriterien noch offen sind. Die Städte bieten an, an der Lösung dieser offenen Verteilungsprobleme mitzuwirken. Wir bitten aber auch generell zu prüfen, ob und inwieweit einzelne Zuweisungen überhaupt notwendig sind.

Beim Schüleransatz sind wir der Meinung, daß darüber nachgedacht werden müßte, wie man die integrativen Ansätze in diesem Bereich sinnvoll im Gemeindefinanzierungsgesetz unterbringt. Das, was vorgeschlagen worden ist, dürfte nicht die optimale Lösung sein.

Die Regelungen des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit nach dem Solidarbeitragsgesetz hat sich in den letzten Jahren bewährt. Dieser Gesetzentwurf wird von den Kommunen auch einheitlich begrüßt. Wir

bitten jedoch nochmals um nähere Auskunft über die Höhe und Bemessung der Landesleistungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Es ist für uns nicht nachvollziehbar ob und inwieweit es sich bei dem im Regierungsentwurf ausgewiesenen Betrag in Höhe von 3,1 Milliarden DM um bundesstaatliche Finanzausgleichsleistungen des Landes handelt, die in direktem Zusammenhang mit dem Einigungsprozeß stehen. Ich behaupte einmal als Kämmerer: Diese Leistungen müssen niedriger sein als die angegebenen; denn wenn sie höher wären, läge längst eine Berechnung mit Nachforderungen an die Kommunen auf dem Tisch. Deswegen wäre es angebracht, hier Rechnung(en) zu legen, damit man deutlich nachvollziehen kann, ob die Gewichte zwischen dem Land und den Kommunen richtig verteilt worden sind.

Wir begrüßen es, daß für Städte und Gemeinden, die der besonderen Haushaltssicherung unterliegen, spezielle Regelungen geschaffen werden, die ihrer schwierigen Haushaltslage entsprechen. Die in Artikel III des vorliegenden Gesetzentwurfes vorgesehenen Regelungen tragen jedoch - so möchte ich sagen - widersprüchliche Züge. Einerseits wird der Zügel angezogen - es werden komplizierte Regelungen in Aussicht gestellt, zum Teil mit Rechtsverordnungen, wie man mit Personalkostensteigerungen und Personalbedarfe umgehen will -, und auf der anderen Seite werden, was die vorläufige Haushaltsführung und die Behandlung von Altlasten angeht, deutlich Lockerungen eingeführt. Ich meine, man müßte sich darüber klar werden, was im Endergebnis gewollt ist: eine restriktive Handhabung dieser Vorschriften, vielleicht auch eine mit erheblicher Bürokratie verbundene, oder eine Lockerung dieser Dinge. Beides - hü und hott - läßt sich nicht in einem Zug steuern, und deswegen sollte man darüber, was man hier macht, noch einmal nachdenken.

Meinen Kollegen und mir machen insbesondere die bürokratisierten und institutionalisierten Verfahren Sorge, die hier angedacht worden sind. Ich glaube, hier wären im Zusammenwirken zwischen der Kommunalaufsichtsbehörde und den Städten einzelne maßgeschneiderte Lösungen besser als institutionalisierte und durch rechtliche Bestimmungen geregelte Prozesse. - So viel zu dem Thema der Änderung der Gemeindeordnung im Rahmen der Haushaltssicherung.

Lassen Sie mich abschließend dazu noch sagen: Haushaltssicherung und Haushaltssicherungskonzepte, wie auch immer ausgestaltet, sind, wenn sie in dieser Vielzahl angewendet werden, kein Ersatz für eine sachgerechte kommunale Finanzausstattung. Und dafür läßt sich auch durch den Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes keine Besserung absehen, wenn nicht doch unser Appell Aufmerksamkeit findet, Schlüsselzuweisungen auf Kosten anderer Regelungen in diesem Gesetz deutlich zu erhöhen.

**Dr. Bernd Jürgen Schneider (Städte- und Gemeindebund):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordnete! Sie kennen die Broschüre "Kommunen in Not", die Herr Schnoor im August 1993 herausgegeben hatte. Daß die Not nicht kleiner geworden ist, wissen wir alle; sie ist im Gegenteil größer geworden. In der ersten Lesung des GFG am 9. September haben alle Redner, gleich ob der Opposition oder der Koalition, die Finanzsituationen der Kommunen als dramatisch bezeichnet. Der Verlauf der Finanzentwicklung im ersten Halbjahr diesen Jahres zeigt: Die Steuereinnahmen gehen vor allem aufgrund des Einbruchs bei der

Einkommensteuer zurück. Die Scherenentwicklung zwischen steigenden Ausgaben und zurückgehenden Einnahmen öffnet sich weiter.

Wir haben eine Umfrage zu diesem Thema gemacht und festgestellt, daß genau diese Entwicklung durch das bestätigt wird, was wir an Ergebnissen herausgefunden haben. Die Zahl der HSK-Gemeinden stieg allein in unserem Verbandsbereich um 25 auf 101. Wenn man die Kommunen hinzuzählt, die nur durch den Verkauf von "Tafelsilber" ihren Haushalt ausgleichen können, dann haben wir rund 220 Gemeinden, die ihren Haushalt strukturell nicht ausgleichen können. Der Innenminister geht im Gesetzentwurf von 135 Städten und Gemeinden aus.

Eine weitere Tendenz legt diese Umfrage offen: Die Schätzung der 97er Deckungslücken in den Verwaltungshaushalten muß um 27 % auf über eine Milliarden DM nach oben korrigiert werden. Wenn man den Fehlbetrag der kreisangehörigen Gemeinden in 1996 vergleicht - damals waren es 705 Millionen DM -, dann haben wir einen Anstieg um rund 50 % von 705 auf über eine Milliarden DM. Deswegen steht auch für uns fest: Der Sparkurs muß fortgeführt werden, wenn wir auch bei diesem Sparkurs, bei dieser Politik auf Sparflamme immer öfter, immer stärker an gewisse rechtliche Grenzen stoßen, die unseren Freiraum, vor allem unseren finanziellen Freiraum erheblich einengen. Sie kennen die Stichworte Normenflut, Standards und Vorgaben. Hier ist die Grevener-Kommission auf einem guten Weg - ich darf auf die Anhörung und auf unsere schriftliche Stellungnahme verweisen -, auch wenn das Ziel noch längst nicht erreicht ist.

Die Auswirkungen dieses Sparkurses sind ja bekannt. Wir streichen bei den investiven Ausgaben mit der Konsequenz, daß vor allem im Mittelstandsbereich noch mehr Arbeitslose hinzukommen mit noch mehr Sozialhilfeaufwendungen und gleichzeitig noch weniger Steuereinnahmen. Herr Schnoor hatte bereits 1993 die Sozialhilfe als finanzpolitischen Sprengsatz bezeichnet. Mittlerweile ist sie weiter um über 1,5 Milliarden DM gestiegen. Und diesbezüglich sehen wir weitere Gefahren vom Bund und auch vom Land durch die steigende Arbeitslosigkeit. Ich möchte, was den Landesbereich betrifft, nur zwei Stichworte ansprechen.

Asylbewerber: Es gibt ein Urteil des Verfassungsgerichtshof vom Dezember 1996, das sie alle kennen. Darin steht, daß die Vier-Monats-Regelung überprüft werden muß. Wir haben dies getan und stellen fest, daß die Menschen, die rechtskräftig abgelehnt worden sind, rund zwei Jahre bei uns bleiben. Die Kosten nach vier Monaten - das Land zieht sich dann aus der Finanzierung zurück - tragen wir selber, und sie betragen in unserem Verbandsbereich 220 Millionen DM.

Wir haben Bürgerkriegsflüchtlinge, deren Finanzierung ausläuft. Auch hier gibt es noch keine Anschlußregelung. Wir fordern, die Befristung aufzuheben. Herr Groth hat ja beide Punkte in seiner Rede dargelegt, und wir hoffen, daß uns hier ein Gang vor das Verfassungsgericht, den wir notfalls in Betracht ziehen, erspart bleibt.

Wir bedauern ausdrücklich, daß die Koalition es nicht geschafft hat, entsprechend dem Vorschlag der CDU-Landtagsfraktion Artikel 78 Abs. 3 Landesverfassung durch Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips zu ändern. Eine Selbstverpflichtung reicht unseres Erachtens nicht aus.

Die Einspareffekte bei der Pflegeversicherung werden befristet sein; darauf hat mein Vorredner hingewiesen. Vor allem steigende Fallzahlen und die Deckelung der Leistungen bewirken, daß die Sozialhilfe mittelfristig ansteigen wird. Vor diesem Hintergrund sind die Schlüsselzuweisungen auch nicht ausreichend. Auch hierzu kann ich mich dem anschließen, was Herr Barbonus gesagt hat. Ein Prozent reicht nicht aus. Die Probleme liegen bei uns in den Verwaltungshaushalten. Wir brauchen mehr Masse, um eine Handlungsfähigkeit zu bekommen, die es uns gestattet, unsere Aufgaben auch nur annähernd erfüllen zu können.

Den Strukturfonds lehnen wir ab. Sie wissen, warum. Wir wollen nicht, daß Gewinnergemeinden partizipieren, auch wenn der Landtag das so wollte. Wir haben da eine eigene Meinung. Zuschlagen der Schlüsselmasse ist nicht der richtige Weg. Wir müssen das Geld aufteilen, und zwar bezogen auf die Verlierergemeinden. Die beibehaltenen Kriterien sehen wir als sehr problematisch an, weil eine Überlappung mit dem GFG bei Finanzkraft und Arbeitslosigkeit stattfindet.

Zum Thema ifo möchte ich nur wenige Worte sagen; wir haben es ja hinlänglich in diesem Ausschuß diskutiert. Wir haben klare Positionen. Das Gericht wird diesen Streit entscheiden, und dann müssen wir uns zusammensetzen und eine Lösung finden, die allen Beteiligten, auch den großen Städten gerecht werden wird. Wir begrüßen ausdrücklich, daß die Zweckzuweisungen reduziert worden sind und sich die Allgemeinzusweisungen erhöhen.

Lassen Sie mich noch einige Punkte der Kritik, aber auch der Anregungen in bezug auf die Bedarfszuweisungen aussprechen. Wir brauchen eine Härtefallregelung für die Gemeinden, deren Kasernen geschlossen worden sind. Wir haben keinen Zuzug zum Ausgleich der A- und D-Einwohner. Es gibt viele Städte, die die Grundstücke einer sinnvollen Gewerbenutzung zuführen wollen, aber nicht das Geld haben, um dies zu finanzieren. Wir brauchen eine Regelung - Herr Groth, Sie haben es in Ihrer Rede auch angesprochen; dafür bin ich dankbar - im Sinne von bevorzugten Bedarfszuweisungen und auch bei der Einwohnerzahl, da man hier vielleicht noch fiktive Zahlen benutzt. Ich darf auf die Stadt Detmold nur als Beispiel hinweisen. Allein diese Stadt verliert 6 Millionen DM an Schlüsselzuweisungen - und das ist natürlich auch für Detmold ein nicht ersetzbarer Brocken. Deswegen meine Bitte: Anpassungshilfen wie im GFG 1997.

Der nächste Punkt betrifft die Kurortehilfe. Auch wir wissen - auch das haben Sie, Herr Groth, freundlicherweise angesprochen -, daß das GFG nicht in der Lage und auch nicht das Instrument ist, um den Strukturwandel im Bereich der Kurorte zu lösen. Nur, es gibt auch hier viele Zuschriften, die zeigen, daß es riesige Probleme in den Kurorten gibt, vor allem im westfälischen Bereich, die mit der jetzigen Kurortehilfe - dort heißt es "bis zu 25 Millionen DM"; das heißt, es könnten auch weniger sein - nicht zu lösen ist. Auch hier meine Bitte, über eine Aufstockung nachzudenken, um die Probleme, wenn sie schon nicht gelöst werden können, wenigstens in ihren Auswirkungen abzumildern.

Die Bedarfszuweisungen für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit lehnen wir ab. Sie sind aus zwei Gründen fragwürdig. Erstens. Entwicklungspolitik ist keine kommunale Aufgabe. Zweitens ist der Kosten-Nutzen-Effekt fragwürdig. Obwohl es nach dem Runderlaß des Innenministers kein Recht für die RPs gibt, hier die zweckentsprechende Verwendung der Mittel nachgewiesen zu haben, gibt es doch einige RPs - Herr Groth, ich habe es Ihnen ja schriftlich dargelegt -, die apodiktisch einen schriftlichen Nachweis verlangen. Und das



bereitet natürlich erhebliche Probleme, die die Gemeinden dazu bewegen, solche Töpfe abzulehnen. Das gilt auch für den Topf für die Rückkehr der Bürgerkriegsflüchtlinge. Wir sehen das zum einen als Landesaufgabe und zum anderen hatten sich die Länder im Vermittlungsverfahren verpflichtet und nicht wir. Auch dieser Topf muß aufgelöst und den Schlüsselzuweisungen zugeschlagen werden, und das Land muß sich hier in die Pflicht nehmen lassen.

In § 20 gibt es nun enumerative Fördertatbestände. Darüber kann man reden. Sie sind sicherlich im Sinne der Transparenz sinnvoll. Die Frage ist, ob man diesen Tatbeständen wirklich abschließend Kosten zuordnen sollte, was bedeutet, daß dann natürlich eine gewisse Inflexibilität bei der Bewirtschaftung dieser Zuweisungen möglich ist. Wir denken, daß es dabei bleiben sollte, daß man einen Gesamtbetrag nimmt und auf eine Zuordnung von Mitteln zu den einzelnen Fördertatbeständen verzichtet.

Wir begrüßen, daß das Niveau bei den Investitionspauschalen nach der radikalen Kürzung im GFG 1997 wieder angehoben worden ist. Allerdings bei der IVP Abwasser fehlen 30 Millionen DM. Das man einfach sehen, und das führt dazu, daß die Gefahr gegeben ist, daß im ländlichen Bereich, in diesem sensiblen Politikbereich Gebührenerhöhungen drohen, die nicht mehr von den Bürgern und Bürgerinnen, die ohnehin schon hohe Gebühren bezahlen, zu verkraften sind. Deswegen appellieren wir, an dieser Stelle nachzubessern, um den Gleichstand und Gleichklang mit den anderen IVPs zu erreichen.

Der alte § 18 GFG 1997 ist aufgelöst worden. Er ist gesplittet worden in die §§ 19 und 21. Auch darüber kann man diskutieren. Ich gehe davon aus, daß damit weder materielle Änderungen noch sonstige Umverteilungseffekte gewollt sind. Ansonsten müßten wir darüber erneut reden. Wir bieten wie auch der Städtetag aber jetzt schon unsere Mitarbeit bei den Kriterien, sollten sie neu gefaßt werden, an.

Zum Schüleransatz ist unsere Auffassung die gleiche wie die des Städtetages. Wenn es Schüler gibt, die eine sonderpädagogische Förderung haben, dann muß die über den Schüleransatz finanziert werden, egal ob die Regelschule oder die Sonderschule diesen sonderpädagogischen Bedarf auslöst.

Das SGB hat sich bewährt. Aber auch hier stellt sich die Frage, die auch Herr Barbonus stellte: Sind die 3,1 Millionen DM wirklich kausal auf den Solidarpakt zurückzuführen, oder gibt es da eine Spielmasse, die noch unbekannt ist und die dazu führen könnte, daß doch die Summen und damit auch unsere Beiträge gesenkt werden können.

Zum Thema "Gemeinderecht" wird Herr Stein einige ergänzende Worte sagen.

**Frank Stein (Städte- und Gemeindebund):** Ich kann das sehr kurz machen. Was die Änderung des § 75 Abs. 4 Gemeindeordnung angeht, stellt sie im wesentlichen die Fortschreibung einer bereits existenten Praxis dar. Die vorgesehenen Restriktionen oder Verordnungsermächtigungen in § 75 Abs. 7 sind aus unserer Sicht sehr kritisch zu betrachten. Die Frage ist, ob dies wirklich noch mit dem Gesetzesvorbehalt und der Selbstverwaltungsgarantie vereinbar ist. Wir meinen, daß Restriktionen in der Gemeindeordnung unmittelbar stehen müßten, wenn man sie denn als notwendig erachtet. Insgesamt gesehen sind wir der Auf-

fassung, daß sich die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung, was unseren Verbandsbereich angeht, bewährt haben. Wir sehen keinen Handlungsbedarf.

Schließlich sind in der Tat - und da war punktuell Handlungsbedarf gegeben - die Erweiterungen im Rahmen der Möglichkeiten der Kreditaufnahme zu begrüßen.

**Dr. Franz Krämer (Landkreistag):** Meine Damen und Herren! Ich möchte meine Ausführungen auf zwei Schwerpunkte konzentrieren, einmal im Rahmen des Artikels I des Gesetzesvorhabens auf die quantitativen Größenordnungen des GFG und zum anderen auf die darin steckenden Strukturelemente.

Hinsichtlich der quantitativen Inhalte darf ich mich auf die Ausführungen meiner Vorredner beziehen, wobei es mich immer wieder wundert, daß der Städte- und Gemeindebund auch in der Sozialhilfe eine so hohe Belastung in seinen Haushalten sieht. Ich vermute, daß hierin vielleicht schon eine der Experimentierhandlungen enthalten sind, die Sozialhilfe tatsächlich auf die örtliche Ebene zu verlagern, was wir sehr begrüßen würden, dann hätten wir in den Haushalten unserer Kreise erhebliche Entlastungen.

Ich darf hierzu festhalten, daß wir bei den Kreishaushalten im Landesdurchschnitt 37 % allein für den Einzelplan 04, das heißt für die Sozialhilfe, festzustellen haben, und 26 % der Ausgaben der Kreise sind Mitfinanzierung der Landschaftsverbände. Das heißt also, allein 63 % der Ausgaben der Kreise sind für soziale Angelegenheiten belegt.

Wenn ich jetzt die Situation auf der Einnahmenseite betrachte, meine Damen und Herren, muß ich feststellen, daß 54 % der Einnahmen der Kreise ungefähr aus der Kreisumlage resultieren und etwa 11 bis 12 % aus den Schlüsselzuweisungen des Landes; das macht rund 65 %. Sie sehen daran, daß diese Einnahmearten ganz die beiden wichtigsten Ausgabenblöcke, nämlich die Sozialhilfe sowohl des örtlichen Trägers als auch die Mitfinanzierung des überörtlichen Trägers schon fast verbraucht.

Daran wird, glaube ich, die besondere Struktur der Kreisfinanzen deutlich. Ich frage mich manchmal wirklich, wie die Kreise ihre Aufgaben, die ja auch noch andere Inhalte haben und zwar sehr vielfältige, überhaupt noch finanzieren können. Ich habe den Eindruck, meine Damen und Herren, daß das Hauptproblem des Finanzausgleich für 1998 die noch in der nächsten Woche vor uns stehenden Steuerschätzungen sein werden, die wahrscheinlich, wenn die bisherigen Äußerungen, die man hörte, zutreffen, noch erhebliche weitere Korrekturen nach unten bewirken werden. Hier habe ich die Anregung und die Bitte, nicht erneut durch einen Nachtrag oder durch eine Änderung im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens die Schlüsselmasse nochmals anzupacken, sondern dies, wenn es denn notwendig sein sollte, bei der recht gut dotierten Investitionspauschale zu tun, wenn Sie die Absicht haben sollten, aus politischen Notwendigkeiten heraus dies bereits für den Haushalt 1998 zu tun. Die Alternative wäre ja die Berechnung im übernächsten Haushaltsjahr.

Zur Struktur des Finanzausgleichs möchte ich Sie nochmals herzlich bitten zu überprüfen, ob es tatsächlich richtig ist, den fiktiven Hebesatz bei der Gewerbesteuer auf 380 Punkte anzuheben. Es ist für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden nicht möglich, in angemessene-

ner Weise ihre Hebesätze anzuheben, um nicht eine zu hohe fiktive Steuerkraft angerechnet zu bekommen.

Ich darf aber hier betonen, daß nach unseren Feststellungen Mitnahmeeffekte wegen der zusammenbrechenden Steuereinnahmen aus diesen Steuerarten bei den Kreisen nicht zu erwarten sind, sondern hier wird es wahrscheinlich mehr ausgleichende beziehungsweise Negativeffekte geben.

Zum Artikel III des Gesetzentwurfes – der Änderung der Gemeindeordnung – schließe ich mich den Ausführungen der Herren Schneider, Barbonus und Stein an. Wir haben verfassungsrechtliche Bedenken, ob § 75 Abs. 7 tatsächlich zulässig ist. Wir sehen darin nur eine Rechtsaufsichtsmöglichkeit des Landes. Ich meine auch, daß eine Verbesserung der Haushaltssituation nicht durch stringendere Vorschriften, sondern durch eine stringendere Anwendung der vorhandenen Vorschriften erreicht werden könnte. Wir halten sie für überflüssig und auch für rechtlich bedenklich.

Bezüglich des weiteren Artikels, mit dem die Kreisordnung leicht modifiziert werden soll, haben wir keine Einwendungen. Wir halten es für sinnvoll und sachgerecht, daß die Regelung über den Nachtragshaushalt der Kreise in der Kreisordnung grundiert wird und nicht jedes Jahr sozusagen im Gemeindefinanzierungsgesetz mitgeschleppt wird.

**Udo Molsberger (Landschaftsverband Rheinland – spricht auch für den Landschaftsverband Westfalen Lippe):** Herr Vorsitzender! Meine Damen, meine Herren! Zunächst bedanke ich mich dafür, daß Sie mir die Gelegenheit geben, Ihnen die Finanzsituation der beiden Landschaftsverbände ergänzend zu verdeutlichen.

Das Bild erscheint auf den ersten Blick verwirrend. Bis in die jüngste Vergangenheit hinein haben die Landschaftsverbände Defizite in zum Teil beträchtlicher Größenordnung bewußt in Kauf genommen und Haushalts sicherungskonzepte aufgestellt. Nunmehr stehen für 1998 Umlagesenkungen an, und der Haushaltsausgleich dürfte bei beiden Landschaftsverbänden gelingen. Ist die Haushaltskonsolidierung also gelungen? Ja und nein.

Ja, weil sich durch die jetzt greifenden Auswirkungen der Pflegeversicherung und durch viele eigene Bemühungen die eben dargestellte Situation ergeben wird.

Nein, weil die Landschaftsverbände wie die gesamte kommunale Familie mit den Problemen zu kämpfen haben, die sich aus der negativen Konjunkturlage, aber auch aus Entscheidungen des Landes ergeben, die uns wie die Kommunen und anderen Kommunalverbände kalt erwischt haben. So mußten alle Kommunen – so auch wir – durch den unerwarteten Nachtrag zum Landeshaushalt beziehungsweise zum GFG 1997 erhebliche Einnahmeeeinbußen hinnehmen. Solche nachträglichen Kürzungen der Schlüsselzuweisungen und die damit verbundenen Mindereinnahmen bei der Landschaftsumlage sind für eine planbare Haushaltswirtschaft kontraproduktiv.

Ergänzend ein Wort zu den Orientierungsdaten des Landes. Nach diesen Orientierungsdaten sollten die Umlagegrunddaten 1998 um 2,9 % steigen. Heute steht fest, daß diese Steigerung überhaupt nicht erreicht werden kann. Im Gegenteil: Die Umlagegrundlagen werden gegenüber der Veranschlagung deutlich zurückgehen.

Im Mittelpunkt der letztjährigen Rede meines westfälisch-lippischen Kollegen Sudbrock stand die Pflegeversicherung. Ich möchte an dieser Stelle nochmals darauf zurückkommen. Ohne diese Pflegeversicherung, für die sich die Landschaftsverbände als eine der ersten eingesetzt haben und deren Einführung ausdrücklich begrüßt wurde, wären Umlageerhöhungen auf einen Hebesatz von deutlich über 20 % unvermeidbar gewesen. Dennoch haben sich die Erwartungen für die Landschaftsverbände gänzlich nicht erfüllt. Ich möchte dies an zwei konkreten Beispielen deutlich machen.

Erstens: die Investitionshilfen für Pflegeeinrichtungen. Die Landschaftsverbände sind nach dem Landespflegegesetz für die finanzielle Förderung der Investitionskosten für ambulante und vollstationäre Pflegeeinrichtungen zuständig. Aufgrund des § 19 Landespflegegesetz hat das Land Nordrhein-Westfalen ein Investitionsprogramm zur Förderung der Einrichtungen erstellt. Für die Laufzeit des Programmes müssen die Landschaftsverbände komplementäre Mittel bereitstellen.

Im Bereich des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe sind das jährlich 105 Millionen DM, bei uns sind das im nächsten Jahr 118 Millionen DM.

Die Landschaftsverbände gehen immer noch davon aus, daß sich das Land Nordrhein-Westfalen über das Jahr 1998 im notwendigen Umfang an dieser Investitionsförderung beteiligen wird. In diesem Zusammenhang möchte ich Sie bitten, mindestens sicherzustellen, daß die für drei Jahre durch das Land Nordrhein-Westfalen bereitgestellten Mittel in Höhe von jährlich 140 Millionen DM auch dann in voller Höhe bereitgestellt werden, wenn sie in einem Haushaltsjahr nicht in voller Höhe abfließen, oder durch Bewilligungsbescheide gebunden werden können.

Zweitens: das Pflegewohngeld. Die Entwicklung des Pflegewohngeldes ist besorgniserregend. Erste Auswirkungen und Auswertungen zeigen einen erheblichen Fehlbedarf durch ein im Schnitt höheres Pflegewohngeld als zunächst angenommen. Außerdem sind gewollte Einnahmeverluste entstanden.

Erlauben Sie mir in diesem Zusammenhang ein Wort zu unseren Sozialhaushalten. Die Ausgaben der Verwaltungshaushalte der Landschaftsverbände betragen 7,77 Milliarden DM und somit 75,6 % der Gesamtausgaben. Dabei ist insbesondere die Entwicklung in der Eingliederungshilfe aufgrund überproportionaler Fallzahlsteigerungen und steigender Nettobelastung besorgniserregend. Der Städtetag NW hat zu Recht von einer Wiederbelebung der klassischen Dynamik des Sozialhilfeeinsatzes gesprochen. Da aus Umlage und Schlüsselzuweisungen keine entsprechenden Mehreinnahmen zu erwarten sind, wird sich die Schere zwischen den erzielbaren Einnahmen und notwendigen Ausgaben erneut öffnen.

Gestatten Sie mir - wie im Vorjahr - ein weiteres Problem anzusprechen. Es geht um die Kostenerstattung von Jugendhilfeleistungen für asylbegehrende Ausländer. Während das Land Nordrhein-Westfalen seine landesgesetzliche Regelung mit dem Flüchtlingsaufnahmegesetz beibehalten hat - dafür bedanken wir uns - und die Jugendhilfeaufwendungen für asylbegehrende Ausländer erstattet, haben einige Bundesländer ihre landesgesetzlichen Regelungen außer Kraft gesetzt. Die Jugendämter wurden angewiesen, nunmehr beim Bundesverwaltungsamt in Köln einen Antrag auf Bestimmung eines überörtlichen Trägers zu stellen und bei diesem ihren Erstattungsanspruch geltend zu machen. Diese Ansprüche werden derzeit

von den Landschaftsverbänden zurückgewiesen. In der Sache selbst sind mehrere verwaltungsgerichtliche Verfahren anhängig.

Die bundesweite Anwendung des § 89 d Abs. 2 SGB VIII hätte für die kommunalen Landesjugendämter der Landschaftsverbände die Konsequenz, daß sie verpflichtet wären, für asylbegehrende Ausländer in anderen Bundesländern Jugendhilfeaufwendungen aus eigenen Mitteln zu erstatten. Die Anwendbarkeit des genannten Paragraphen unterstellt, würde sich Nordrhein-Westfalen doppelt - einmal über das Flüchtlingsaufnahmegesetz für nach Nordrhein-Westfalen eingereiste Personen und die Landschaftsverbände nach Sozialgesetzbuch VIII nach einer Quote für außerhalb von Nordrhein-Westfalen eingereiste Personen - an diesen Aufwendungen beteiligen. Die Landschaftsverbände haben mehrfach auf diese Problematik hingewiesen und einen Gesetzentwurf vorgelegt. Wir vertrauen hier auf Ihre Hilfe. Die finanzielle Auswirkung ist erheblich. Bei beiden Landschaftsverbänden beträgt diese Belastung zur Zeit ca. 80 Millionen DM.

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Die Landschaftsverbände haben Vorschläge und Anregungen zu den in Artikel III beabsichtigten Änderungen der GO geäußert. Da Sie Ihnen schriftlich vorliegen, möchte ich darauf verzichten, sie mündlich zu wiederholen.

**Vorsitzender Friedrich Hofmann:** Damit sind die Statements der Sachverständigen beendet. Ich darf nun die Abgeordneten fragen, ob sie Wortmeldungen wünschen. - Herr Greverer.

**Walter Greverer (SPD):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Alle Sachverständigen haben mehr oder weniger Kritik an dem Artikel III des Gesetzes geäußert, bei dem es um die vorläufige Haushaltsführung geht. Es wird zwar nicht immer so deutlich ausgesprochen, aber als freigewählter Abgeordneter kann ich ja hier einmal die Frage stellen: Welche Auffassung haben denn die hier angehörten Sachverständigen bezüglich der Schuldenfinanzierung der Gemeinden? Eine Gemeinde kann nicht in Konkurs gehen, wenn sie zahlungsunfähig ist. Wer tritt dann ein? Ich könnte jetzt die kommunalen Spitzenverbände fragen, dann müßte ich mich aber sehr dumm stellen. Ich bin sicher, daß das Verfassungsrecht vorschreibt, daß dann das Land dafür verantwortlich ist. Haben Sie in Ihrer Argumentation zu Artikel III diese Situation berücksichtigt?

Die zweite Frage hängt nicht unmittelbar mit dem Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes zusammen, sie ist aber immerhin in der öffentlichen Diskussion. Das Land gibt seinen Gemeinden 1997 1,6 Milliarden DM für Kindertagesstätten. Immerhin hat eine Institution wie der Landesrechnungshof in einem Bericht, der öffentlich geworden ist, den Vorschlag gemacht, diese Finanzierung in das Gemeindefinanzierungsgesetz zu übernehmen. Ich würde mich freuen, wenn Sie zu dieser Frage eine Aussage machen würden. Zwar steht heute der Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1998 an, aber Sie haben ja auch zu manch anderem, was für die Zukunft ansteht, eine Aussage gemacht.

Als drittes eine spezielle Frage an die Vertreter der Landschaftsverbände. Sie haben hier früher immer beklagt, daß das Land ein Landesblindengeldgesetz erlassen hat und sie bezahlen müssen. Sie haben dazu auch Zahlen genannt. Nun liegt inzwischen ein Gesetzentwurf

vor, der hier zu einer Entlastung führt. Inwieweit haben sie das Verfahren verfolgt, und können Sie uns aus Ihrer Sicht Aussagen machen, welche Entlastungen Sie hier erwarten?

**Ewald Groth (GRÜNE):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte zu der Frage des Kollegen Grevener noch folgendes ergänzen. Die Frage zu den Kindergärten überrascht mich eigentlich. Aber wenn dies so sein soll, kann das doch nur vor dem Hintergrund geschehen, daß dann auch der Verbundsatz erhöht wird.

(Walter Grevener [SPD]: Ja, natürlich!)

- Danke! Ich war schon ein wenig erschrocken. Ich konnte es mir allerdings auch gar nicht anders vorstellen. Ich denke, das ist eine Landesaufgabe, die nicht den Kommunen aufgebürdet werden darf. Es wäre auch die Lösung denkbar, das Geld in einem Verfahren, das transparent und nachvollziehbar ist, etwa pro Kopf bezogen, auf die Träger der örtlichen Jugendhilfe, die kreisfreien Städte und Kreise, also die Jugendämter, weiterzuverteilen. Dies könnte entweder nach dem Verfahren, das wir heute haben, oder nach einem anderen Verfahren, das das neue GTK vielleicht noch vorschreiben wird, geschehen. Auch auf ein solches Verfahren, das bis zur örtlichen Ebene eine Pro-Kopf-Finanzierung vorsieht und damit dann auch Aufgaben- und Finanzverantwortung in eine Hand legen würde, könnte man ja einmal eingehen. Es sollte dann auch nachprüfbar sein. Heute kann man ja nicht mehr nachprüfen, was da eigentlich passiert. Da gibt es ein Wirrwarr an Zuständigkeiten.

Meine eigentliche Frage ist die: Was würden Sie uns denn raten? Ich habe mit Wohlwollen zur Kenntnis genommen, wie Sie den Entwurf beurteilen. Ich habe das gerne gehört und auch das, was Sie im Vergleich zum Nachtrag sagen, das dürfe eigentlich nicht, Stichworte Negativabrechnungsbetrag, Schlüsselmasse müsse angehoben werden usw. Sie machen auch Vorschläge dazu, wie man es tun könnte. Aber im Grunde würde doch alles darauf hinauslaufen, daß man auch da, wenn man es ernsthaft betreiben wollte, die Schlüsselmasse anzuheben, den Verbundsatz erhöht. Doch das kann ich mir nicht vorstellen. Aber was würden Sie uns denn raten, wenn es denn noch ärger kommt, als es absehbar ist, wenn die Steuerschätzung tatsächlich ergibt, daß ein Weniger als bisher in der Planung dabei herunkommt? Wie sollte das, was jetzt im Entwurf steht, verändert werden? Sollte man eher sagen: Wir lassen das durchschlagen auf die Schlüsselmasse? Oder sollte eher eine Kreditierung und Verschiebung auf die Zukunft, wo es ja auch bezahlt werden muß, vorgenommen werden? Dann würde ich darum bitten, daß Sie Negativabrechnungsbeträge demnächst nicht mehr negativ in Ihren Einlassungen vorbringen. Oder können Sie sich vorstellen, daß man das bei der Investitionspauschale wegnimmt? Bei der Möglichkeit habe ich auch Bedenken, weil wir, was den Landeshaushalt angeht, nahe an der Verfassungsgrenze sind. Ich denke aber auch, daß jede Mark, die investiert wird, mit dazu beiträgt, Arbeitsplätze zu garantieren. Dazu hätte ich einmal von allen Spitzenverbänden eine Einschätzung. Wie würden Sie uns raten vorzugehen, wenn wir diesen Entwurf, wie er jetzt vorliegt, noch verändern müssen.

**Albert Leifert (CDU):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Das Hearing zu dem Gesetz Stärkung der Leistungskraft der Gemeinden haben wir hinter uns. Deshalb möchte ich dazu heute auch nichts mehr fragen, und das Hearing zu einer Novellierung des GTK haben

wir sicherlich noch vor uns. Ich möchte nur bemerken, wir würden uns freuen, wenn möglichst schnell ein natürlich fundierter entsprechender Gesetzentwurf, der auch anhörungsfähig wäre, auf dem Tisch läge. Denn zum 1. August 1998 müssen doch wohl Gemeinden, Kreise, Eltern und Träger wissen, was die Uhr geschlagen hat. Deshalb wird es allerhöchste Zeit, einen Entwurf vorzulegen und dann ein Hearing zu veranstalten.

Ich will etwas zum GFG fragen. Erste Frage: Glauben Sie, daß in den Jahren 1994 bis 1998 die Aussage des Ministerpräsidenten, daß die Schlüsselzuweisungen genauso steigen sollen wie die Landesausgaben, auch faktisch eingehalten worden ist, das heißt, daß diese Steigerungsraten in den Jahren auch tatsächlich in den Gemeindekassen und in den Kreiskassen eingetroffen sind?

Die zweite Frage: Würden Sie mir noch einmal verdeutlichen - ich habe das schon herausgehört -, ob Sie eigentlich für die Beibehaltung der vielen Sondertöpfe und Sonderprogramme sind? Von Entwicklungshilfe und Übungsleiter beim Sport war schon die Rede, aber es gibt ja auch die Sonderprogramme für Schulen, und im vergangenen Jahr gab es auch noch plötzlich 20 Millionen DM zur Unterhaltung von Straßen, obwohl Nordrhein-Westfalen ein Bundesland ist, das keinen Anteil an der KFZ-Steuer mehr hat, wie es ja einmal war und wie es noch in anderen Bundesländern der Fall ist. Oder würden Sie es vorziehen, die Mittel statt in diesen vielen Sondertöpfe entweder bei den Schlüsselzuweisungen oder bei den allgemein verfügbaren Investitionspauschalen zusammenzufassen?

**Vorsitzender Friedrich Hofmann:** Ich darf nun die Experten bitten, in der Reihenfolge, wie ich sie vorhin aufgerufen habe, Stellung zu nehmen. - Zunächst Herr Barbonus für den Städtetag. Bitte schön.

**Joachim Barbonus (Städtetag):** Zu der Frage von Herrn Grevener, ob wir bei der vorläufigen Haushaltsführung und bei der Kreditaufnahme bedacht hätten, daß das Land sozusagen für die kommunalen Kreditaufnahmen eine Garantenstellung hat, muß ich sagen - erstens -: Ohne diese Garantenstellung des Landes würden die Kreditbedarfe der Gemeinden überhaupt nicht gedeckt werden können. Das steht eindeutig fest. Keine Bank, die uns einen Kredit gibt, stellt auf unsere individuelle Leistungsfähigkeit ab, sondern immer nur darauf, daß es im Grunde genommen ein Landesrisiko ist.

Zum zweiten können wir feststellen, daß die Gemeinden in den vergangenen Jahren mit den Kreditaufnahmen außerordentlich restriktiv umgegangen sind. Wir haben bei unseren Haushaltsschwierigkeiten - ob es konjunkturell immer richtig war, ist eine andere Frage, aber es war aus der Not geboren - in erster Linie die Investitionen zurückgefahren, um insbesondere Folgekosten zu vermeiden. Ich glaube auch, daß es in dieser Richtung keinen Mißbrauch der Regeln des vorläufigen Haushaltsrechts gegeben hat. Wir haben uns mit diesen Dingen eingerichtet, so gut es ging. Ich bin der Auffassung, daß man sehr vorsichtig mit Lockerungen dieser Regeln umgehen sollte. Ich meine, im wesentlichen hätten sich die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung bewährt und verlangten eigentlich nicht unbedingt eine Lockerung; denn die Gefahr, daß man dann doch Pressionen ausgesetzt ist, auch in dieser Zeit für bestimmte Branchenbereiche etwas zu tun, ist nicht von der Hand zu weisen.

Bei der Frage der Neuregelung des GTK ist in erster Linie das Interesse der Städte darauf gerichtet, daß es finanziell zu keiner Schlechterstellung ihrer jetzigen Situation kommen darf. Die Vermischung im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes läßt uns auf solche Vorschläge eher zurückhaltend, wenn nicht mißtrauisch reagieren. Es bleibt hinterher eine Aufgabe, die ihm Gemeindefinanzierungsgesetz geregelt ist. Dort ist man in einem Topf, aus dem man nicht mehr herauskommt. Und wie der Topf die Lasten verschiebt, weiß man am Anfang nicht genau. Deswegen sollte man hier ganz klar der von den Kommunen immer wieder vorgetragenen Forderung nachkommen. Wenn es um Aufgaben und um Umstrukturierung von Aufgaben geht, muß die Finanzierung speziell und kostenangemessen geregelt werden. Der Verweis darauf, daß bestimmte kommunale Aufgabenerfüllungen durch das Gemeindefinanzierungsgesetz finanziert seien, ist in der Vergangenheit einige Male vorgetragen worden und hat zu kommunalen Nachteilen geführt. Insbesondere wurden berechtigte Forderungen nach einer besseren Finanzierung zurückgewiesen.

Zu den sich um die Schlüsselmasse drehenden Fragen kann ich nur wiederholen: Ob nun neue Steuerschätzungen neue Erkenntnisse, etwa Verschlechterungen, bringen – auf jeden Fall muß, was auch immer passiert, eine ausreichende Dotierung der Schlüsselzuweisungen Vorrang haben, die sozusagen die Hilfe zum Lebensunterhalt für die Gemeinden ist. Alle anderen zusätzlichen Hilfen müssen demgegenüber zurückstehen. Deswegen bin ich eher der Meinung, daß man die verschiedenen Sonderfinanzierungsarten aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz herausnehmen sollte, in das sie ihrer Natur nach nicht hinein gehören. Notfalls sollte hier auch der Strukturausgleichsfonds geopfert werden, um damit eine bessere Dotierung der Schlüsselzuweisungen zu ermöglichen. Insofern sollte man sich wirklich sehr ernsthaft überlegen, ob man für eine bestimmte Zeit diesen Handlungsfeldern nicht den Vorrang gibt. Man kann ja hinterher darüber nachdenken, ob man andere Dinge weiter dotiert.

Beachtlich ist natürlich der Hinweis auf die Verfassungsgrenze bei den Investitionszuschüssen. Ich bin aber der Auffassung, daß allgemeine Investitionspauschalen auch Handlungsfelder eröffnen, die eine oder andere Sanierungsmaßnahme, die man sonst aus dem Verwaltungshaushalt zu finanzieren hätte, dann über den Vermögenshaushalt zu finanzieren, so daß ich daran erst in letzter Linie denken würde.

Zu dem letzten Punkt der Bindung der Erhöhung der kommunalen Schlüsselzuweisungen an die Ausgabensteigerung im Landeshaushalt muß ich sagen: Das entwickelt sich mehr und mehr zu einer Aussage von Verfassungsrang. Dafür habe ich im Grundgesetz, in der Landesverfassung und im GFG nie einen Hinweis gefunden. Es heißt, daß uns die Länder an ihren Steuereinnahmen durch einen Verbundsatz zu beteiligen haben. Das muß maßgeblich sein, nicht das Wachsen der Ausgaben im Landeshaushalt und nicht das Wachsen der Ausgaben in den kommunalen Haushalten, sondern wenn die Verbundquote zu einer bestimmten Erhöhung dieser GFG-Mittel führt, dann müssen die auch in voller Höhe den Kommunen zugute kommen. Eine Meßlatte, wonach sich diese Einnahmen an der Erhöhung der Landesausgaben zu messen haben, findet nach meinem Dafürhalten im Gesetz keine Grundlage.

**Dr. Bernd Jürgen Schneider (Städte- und Gemeindebund):** Die Frage von Herrn Grevener, was ist, wenn die Gemeinden pleite sind, ist für mich eine sehr hypothetische Frage. Viel-



leicht ist das einmal bei einem Wasserband oder einer Gemeinde in Brandenburg der Fall. Aber wenn dem so wäre, muß das Land als Garantiegeber sozusagen geradestehen. Ich darf einmal darauf verweisen, daß die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt im ersten Halbjahr 1997 minimal gestiegen ist. Die Schulden haben sich kaum ausgeweitet. Insoweit sehe ich da überhaupt keine Gefahr.

Zum zweiten: Nicht nur die Sparkassen, sondern auch die anderen Banken geben uns Kommunalkredite ohne Bonitätsprüfung. Daraus mögen Sie ersehen, daß Ihre Frage rein hypothetischer Natur ist.

Zur zweiten Frage nach der Änderung des GTK. Wir haben immer gesagt, daß sich die Finanzierung der Betriebskosten mit Ausnahme der Tatsache, daß die Personal- und Sachkosten gekoppelt sind, im Prinzip bewährt hat. Wenn man das entkoppelt und das Papier umsetzt, das Herr Matthiesen mit uns diskutiert hat, dann können wir sehr gut mit dem leben und haben kein Bedürfnis, diese Zuweisung des Landes in die Schlüsselzuweisungen zu übernehmen. Denn auch wir sehen die große Gefahr, daß, wenn gespart wird, immer im GFG - wir kennen ja die vielen -Befrachtungen, Herr Groth, Kriegsflüchtlinge etc. - das Volumen der Zuweisungen für die Gemeinden minimiert werden könnte. Deswegen Abkoppelung von Sachkosten/Personalkosten, dann hätten Sie unseren Forderungen Genüge getan.

Den Bericht des Landesrechnungshofes kenne ich nur aus der Presse. Er liegt mir nicht vor. Er ist ein Problem der Landesregierung und nicht unser Problem.

Herr Groth, Sie haben nach der Steuerschätzung gefragt. Ich gehe einmal davon aus, daß das Volumen etwa rund 200 bis 300 Millionen DM ausmachen wird, das auf die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen an Sparmaßnahmen entfallen wird. Wenn man spart, sollte dies nicht bei den Schlüsselzuweisungen geschehen, wie Herr Barbonus sagte. Der Regelsatz ist die tägliche Nahrung, die wir brauchen, um nicht zu verhungern. Wenn gespart werden soll, dann nur bei den Zweckzuweisungen, dann muß man aber sehr genau überlegen, wo man ansetzt. Das ist eine sehr heikle, sensible Geschichte. Ich möchte heute nicht abschließend dazu Stellung nehmen, wo genau welches Volumen eingespart werden kann - das muß im Verbandsbereich sehr sorgfältig diskutiert werden -, aber es sollte nicht bei den Schlüsselzuweisungen sein.

Zur Frage des Abgeordneten Leifert bezüglich der Koalitionsvereinbarung, daß die Schlüsselzuweisungen in der gleichen Höhe steigen müssen wie die Ausgaben des Landes. Dies ist in der Regel nicht eingehalten worden, so auch dieses Mal nicht. Wir haben nach dem Nachtrag eine Steigerung im Landeshaushalt von 2,2 % im laufenden Haushaltsjahr bezogen auf 1997/98. Vor dem Nachtrag waren es 0,7 %. Ich habe heute morgen noch einmal die Presseerklärung von Schleußer genau durchgelesen; ich könnte Ihnen also die Daten schriftlich nachweisen. Also keine Steigerung. Im Prinzip ist das eine hypothetische Diskussion. Es ist eine falsche Prämisse, weil im Artikel 105 ff. Grundgesetz festgeschrieben ist, daß das Land uns an den Einnahmen und nicht an den Ausgaben zu beteiligen hat. Das ist eine klare Regelung im Grundgesetz. Insoweit haben Sie in der Koalitionsvereinbarung eine falsche Prämisse gesetzt. Das Land ist Verteilerstelle für Gelder, die uns zustehen. Das sind kommunale Gelder, und das Land hat sie vernünftig zu verteilen - unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände.

(Walter Grevener [SPD]: Das steht aber nicht im Grundgesetz!)

Noch ein Punkt zum zeitlichen Aspekt: Wenn die Steuerschätzung jetzt einen Einbruch bringt, wovon ich ausgehe, bin ich dafür, daß man ihn möglichst schnell ins GFG 1998 umsetzt und wir nicht wie letztes Mal im Laufe des Jahres sozusagen in laufende Zuweisungen eingreifen müssen. Also sofort und im Einvernehmen mit den Spitzenverbänden!

**Dr. Franz Krämer (Landkreistag):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zunächst zur Frage von Herrn Abgeordneten Grevener. Ich habe Sie so verstanden, daß Sie die Frage vor dem Hintergrund des Artikels III des Gesetzentwurfes gestellt haben. Hier ist, Herr Grevener, für uns wirklich die Grundsatzfrage zu stellen, wie hoch ich die kommunale Selbstverwaltung als Wert einschätze, und wie hoch dagegen das Interesse des Landes abzuschätzen ist, durch entsprechende zusätzliche gesetzgeberische Maßnahmen die Haushalte der Kommunen in Ordnung zu bringen oder mit dazu beizutragen. Das ist, glaube ich, die entscheidende Frage.

Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung gerade des Oberverwaltungsgerichts in Münster haben wir den Eindruck, daß sich die Befugnisse des Landes auf eine rechtliche Überprüfung des Haushaltsgebarens der Kommunen beschränken und nicht auf das sogenannte Kondominium erstrecken, wie es gern diskutiert wird, das heißt, das finanzwirtschaftliche Hineinregieren der Aufsicht in die Finanzen der Kommunen ist der Aufsicht grundsätzlich versagt. Deswegen argumentieren wir: Laßt es bei dem derzeitigen Rechtszustand und sorgt dafür, daß dies unter entsprechender Anwendung oder restriktiver Anwendung der bestehenden Vorschriften, die sich grundsätzlich bewährt haben, verwirklicht wird.

Die Einbringung der Kosten für das Kindertagesstättengesetz von 1,7 Milliarden DM ins GFG wäre relativ schön. Wir hatten schon einmal den schönen Hebesatz von 28 Punkten der Verbundsteuern. Ich habe auch den Eindruck, daß sich die Verbundsteuern etwas anders entwickeln als die Steuereinnahmen des Landes, so daß das Land in eine zusätzliche Schwierigkeit hineinkommt. Im Laufe der Jahre mußten wir beobachten, daß wir zwar schon über viele Jahre einen konstanten Hebesatz von 23 Hebesatzpunkten haben, aber die fünf dazu, würden uns nicht wehtun, und manche Kommune würde sich freuen. Aber ich halte es, wenn ich das sagen darf, unrealistisch, daß sich in der Richtung etwas bewegt.

Deswegen halte ich es - damit komme ich auf die Frage von Herrn Groth zu sprechen - für richtig, daß man die abzuschätzen Mindereinnahmen bei der Investitionspauschale bedenkt, und zwar - das ist meine persönliche Auffassung - möglichst sofort, als daß es dann im späteren Abrechnungsmodus abgezogen wird und dann vielleicht zu Weiterungen beziehungsweise zur Reduzierung der Schlüsselmasse führen könnte.

Ich bin aber mit Ihnen der Auffassung - das hat auch Herr Leifert angesprochen -, daß man zweckgebundene oder auch mehr im Landesbereich stehende Aufgaben - die sogenannten Sonderprogramme -, die im Gemeindefinanzierungsgesetz mitfinanziert werden, streicht und in die allgemeinen Zuweisungen bringt, um sie dort der Schlüsselmasse zuzuschlagen und so die Verwaltungshaushalte der Kommunen zu unterstützen. Es ist zutreffend, Herr Leifert, daß die Schlüsselzuweisungen zwischen 1994 und 1998 im Schnitt nicht um 2 % gewachsen sind, sondern daß sie sich anders entwickelt haben, wie sich im vorliegenden Entwurf wiederum zeigt.

**Udo Molsberger (Landschaftsverband Rheinland – spricht auch für den Landschaftsverband Westfalen Lippe):** Grundsätzlich ist es für Umlageverbände natürlich entscheidend, daß alles in die Umlagegrundlagen einfließt. Insofern möchte ich mich in diesen Streit nicht einmischen.

Zu der speziellen Frage bezüglich des Landesblindengelds. Im Gesetzentwurf steht eine Entlastung von gut 53 Millionen DM. Nach unseren Berechnungen wird sie nicht in dieser Höhe erreicht, sondern im Saldo netto über 30 Millionen DM ausmachen. Beide Landschaftsverbände haben diese Entlastungen in die Haushalte 1998 eingestellt.

**Vorsitzender Friedrich Hofmann:** Weitere Wortmeldungen sehe ich nicht. Dann darf ich mich bei den Sachverständigen dafür, daß sie hier waren, und bei den Fragestellern recht herzlich bedanken und schließe hiermit die Anhörung.

gez. Hofmann  
Vorsitzender

13.11.1997/17.11.1997