



## **Ausschuss für Kommunalpolitik**

32. Sitzung (öffentlich)

3. Dezember 2002

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:00 Uhr bis 15:55 Uhr

Vorsitz: Jürgen Thulke (SPD)

Stenograf: Michael Roeßgen

### **Verhandlungspunkte:**

<b>Vor Eintritt in die Tagesordnung .....</b>	<b>1</b>
– Flüchtlingsaufnahmegesetz – Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 13/3202 .....	1
– Ergebnis: <i>erledigt</i> .....	1

**Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2003 und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 2003 ..... 1**Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksachen 13/2802, 13/3150 und 13/3250

Vorlagen 13/1630, 13/1634, 13/1733 und 13/1793

Ausschussprotokoll 13/686

– Abschließende Beratung und Abstimmung über ein Votum an den federführenden Haushalts- und Finanzausschuss gemäß Vereinbarung der Fraktionen

- Allgemeine Aussprache ..... 2
- Antragsberatung ..... 12
  - Abstimmungsergebnis: *mit Änderungen beschlossen* ..... 13
- Berichterstatter: Erwin Siekmann (SPD) ..... 13

\* \* \*

## Aus der Diskussion

### Vor Eintritt in die Tagesordnung

**Vorsitzender Jürgen Thulke** begrüßt die Sitzungsteilnehmer und weist zum Beratungsverfahren in Sachen Flüchtlingsaufnahmegesetz – Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 13/3202 – darauf hin, dass der vom Plenum am 20. November an den federführenden Innenausschuss sowie zur Mitberatung an den Ausschuss für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge und an den Migrationsausschuss sowie den AKo überwiesene Gesetzentwurf bereits zum 1. Januar 2003 in Kraft treten solle und der Innenausschuss daher – vorbehaltlich der Entscheidung des Kommunalausschusses und des Arbeitsausschusses – den Antrag unverändert angenommen habe. Der Migrationsausschuss habe bereits am 28. November 2002 außerhalb der Tagesordnung auf ein Votum verzichtet.

Vor diesem Hintergrund schlage er vor, die Angelegenheit seitens des AKo als erledigt zu betrachten. – Der **Ausschuss** folgt dem.

**Manfred Palmen (CDU)** kritisiert den Zeitdruck der Beratung der zum 1. Januar in Kraft tretenden Gesetze. Der kommunalpolitische Ausschuss hätte sich mit dem Gesetzentwurf wegen der finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen befassen sollen.

### **Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2003 und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 2003**

Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksachen 13/2802, 13/3150 und 13/3250

Vorlagen 13/1630, 13/1634, 13/1733 und 13/1793

Ausschussprotokoll 13/686

- Abschließende Beratung und Abstimmung über ein Votum an den federführenden Haushalts- und Finanzausschuss gemäß Vereinbarung der Fraktionen

**Vorsitzender Jürgen Thulke** schickt voraus, die Stellungnahmen des Städtetages – *Zuschrift 13/2405* – sowie des Landkreistages und des Städte- und Gemeindebundes mit der soeben verteilten gemeinsamen *-Zuschrift 13/2413* – lägen wie auch die Stellungnahme der beiden Landschaftsverbände – *Zuschrift 13/2396* – vor.

Wie bereits in der letzten Sitzung ausdrücklich hervorgehoben, werde im AKo ausschließlich über Anträge zum GFG selbst abgestimmt. Anträge zu Haushaltsplänen seien im zuständigen

Fachausschuss beziehungsweise zum Einzelplan 20 im Haushalts- und Finanzausschuss zu beschließen.

### Allgemeine Aussprache

**Manfred Palmen (CDU)** führt aus, zum ersten Mal in der Geschichte der Schlüsselzuweisungen gebe es eine Änderung in der Grundstruktur. Die Landesregierung wolle eine investive Bindung in die allgemeinen Schlüsselzuweisungen im Umfange von 4,4 %, sprich knapp 259 Millionen € einziehen. Gleichzeitig kürze sie die allgemeine Investitionspauschale um eine annähernd hohe Summe.

Mit der Haushaltsvorlage 2003 erhielten die 23 kreisfreien Städte 55 % aller Schlüsselzuweisungen, die kreisangehörigen Städte und Gemeinden – das seien immerhin 373 – dagegen nur 45 %. Somit bekämen die 23 kreisfreien Städte mit insgesamt knapp sieben Millionen Einwohnern rund 2,56 Milliarden €, während den 273 kreisfreien Städten und Gemeinden mit über elf Millionen Einwohnern 2,056 Milliarden € zufließen. Das bedeute, dass im Jahre 2003 jeder Einwohner der 23 kreisfreien Städte mit 363 € und jeder Einwohner der 373 kreisfreien Städte und Gemeinden mit 186 € bewertet und aus Mitteln des Landes finanziert werde. Diese Gewichtung sei nach Meinung der CDU nicht in Ordnung. Zur Begründung führt der Abgeordnete Palmen das seinzeitige Ifo-Gutachten und ein Urteil aus dem Jahre 1998 an.

Die Investitionspauschale, so der Abgeordnete weiter, habe vor der zweiten Ergänzungsvorlage 284 Millionen € betragen, davon seien 32 % gleich 91 Millionen € für den kreisfreien Raum und 68 % gleich 192 Millionen € für den kreisangehörigen Raum vorgesehen gewesen. Nach der zweiten Ergänzungsvorlage würden 260 Millionen € aus der Investitionspauschale herausgenommen und damit der Eindruck erweckt, als würden die Schlüsselzuweisungen wie im Jahre 2002 in vollem Umfang fließen, aber den Empfängern der Schlüsselzuweisungen empfohlen, sie könnten die 260 Millionen € sofort vom Verwaltungshaushalt in den Vermögenshaushalt aufgrund der investiven Bindung umbuchen.

Des Weiteren verlören die 273 Städte und Gemeinden des kreisangehörigen Raums gegenüber den kreisfreien Städten weitere 40 Millionen € zusätzlich zu den umverteilten 105 Millionen € nach der Umsetzung des Ifo-Gutachtens und somit, folgert Herr Palmen, bekämen die kreisfreien Städte im kommenden Jahr 145 Millionen € mehr als 2002.

Eine weitere Benachteiligung erfährt nach Ansicht des Abgeordneten der kreisangehörige Raum durch die Streichung der Investitionspauschale „Sozialhilfeträger“, die zu 56 % der kreisangehörige Raum erhalten hätte, und durch die Kürzungen bei der Kurortehilfe und bei der Abwassergebührenhilfe, die dem kreisangehörigen Raum zu 98 % bzw. zu 100 % zugestanden hätten.

Insgesamt werde der kreisangehörige Raum von Auswirkungen der November-Steuerschätzung auf das GFG in Höhe von 366,4 Millionen € mit 231 Millionen € gleich 63 % und der kreisfreie Raum mit 135 Millionen € gleich 37 % belastet. Unverständlich sei, warum, wenn es denn sein müsse, nicht entsprechend dem Verhältnis von 85 % Schlüsselzuweisungen zu 15 % investiven Zuweisungen gekürzt werde. Angesichts der katastrophalen

Finanzlage der kommunalen Familie werde die Situation gerade dort, wo Haushaltssicherungskonzepte gefahren würden, weiter verschärft.

In der gemeinsamen Stellungnahme der Landschaftsverbände seien darüber hinaus Verschlechterungen in Höhe von insgesamt rund 65 Millionen € in den Verwaltungshaushalten beider Verbände aufgrund der investiven Zweckbindung der Schlüsselzuweisungen angeführt. Die durch die Konsolidierungsmaßnahmen erzielten Erfolge in den Verwaltungshaushalten der beiden Landschaftsverbände würden nun zur Sicherung der Verfassungsmäßigkeit des Landeshaushaltes durch Mindereinnahmen bei den konsumtiven Schlüsselzuweisungen zu nichte gemacht.

Schließlich schließt sich der Redner der Auffassung an, die der Städte- und Gemeindebund am Schluss seiner Ausführungen gemacht habe: Wer ein so fragiles und schwieriges Gebilde wie das Gemeindefinanzierungsgesetz mit all den vielen Verästelungen, auf die geachtet werden müsse, auf diese Art und Weise hier jetzt plötzlich ändere, ohne dass es eine ausreichende Diskussion gegeben habe, der verkenne die Bedeutung dieses GFG für die kommunale Familie.

Zuletzt erinnere er an eine Äußerung des Herrn Innenministers in der vergangenen Woche, dass nur ausnahmsweise und nur einmal so vorgegangen werde. Er bitte daher das Innenministerium um Aufklärung darüber, warum, wenn so verfahren werde, dieses nur einmal erfolgen solle. Ihm wäre wesentlich wohler, wenn auf vernünftige Vorschläge eingegangen würde.

Seine Fraktion werde heute keine Anträge zum GFG zur zweiten Lesung stellen, behalte sich aber dies für die dritte Lesung vor.

Für **Ewald Groth (GRÜNE)** scheint durch die zuvor gemachten Ausführungen wieder eine Legendenbildung betrieben zu werden. Es sei keineswegs der Fall, dass das Land das GFG in seinen Grundstrukturen ändere.

Auch gegen die Neuberechnung der Hauptansatzstaffel lasse sich schwerlich etwas einwenden. Insofern könne man Argumente gegen diese Umverteilung nicht gelten lassen. Der Abgeordnete will auf die von Herrn Palmen dargestellten Zahlen nicht näher eingehen, wohl aber auf die Qualität der von Herrn Palmen gemachten Aussage, und zitiert zunächst aus einem Rundbrief des Städte- und Gemeindebundes vom 20. November, in dem der kommunale Spitzenverband über ein Gespräch mit dem Innenminister über die Auswirkungen der Steuerschätzung berichte, wonach für den Innenminister fest stehe, dass die Schonung der Schlüsselzuweisungen oberste Priorität besitze. Dies gelte, betont der Abgeordnete, auch für die Grünen. Man wolle keine Politik nach Gutsherrenart, insbesondere nicht beim GFG. Im Übrigen schreibe der Städte- und Gemeindebund im nächsten Satz dieses Briefes, dass man bereits in einem Schreiben an Ministerpräsident Steinbrück diese Position – die Schonung der Schlüsselzuweisungen – nachdrücklich unterstützt habe.

Nach Ansicht des Obmanns der Grünen ist es richtig, an die allgemeinen Zweckzuweisungen heranzugehen, und das sei bereits im Regierungsentwurf mit 35,6 Millionen € geschehen. In der zweiten Ergänzungsvorlage seien noch einmal 28,9 Millionen € hinzugekommen, sodass insgesamt 65,55 Millionen € bei den zweckgebundenen Zuweisungen gekürzt worden seien.

Das sei eine Entfrachtung um 15 %. Auf diese Weise würden die steuerschwachen Kommunen, von denen es etliche im kreisangehörigen Raum gebe, gestärkt, und ihnen gleichzeitig – ungeachtet dessen, ob kreisangehörig oder kreisfrei – durch eine möglichst stabile Schlüsselmasse geholfen. Dieses Ziel berücksichtige die zweite Ergänzungsvorlage. Der Abgeordnete räumt allerdings ein, dass das Herunterfahren der Investitionspauschale für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden härter ausfalle als für die kreisfreien, weil die kreisangehörigen durch den Flächenansatz begünstigt seien, aber es sei in dieser schwierigen Zeit ein zumutbarer Solidarbeitrag. Für die Zukunft sollten aber, so die Forderung der Grünen, die Investitionspauschalen wieder angehoben werden, sobald das möglich sei.

Die Erhöhung der investiven Schlüsselmasse aufgrund der Einhaltung der Verfassungsgrenze, sollte sozusagen als einmaliger Ausrutscher in diesem Jahr hingenommen werden. Gleichzeitig verpflichte man sich, das im nächsten Jahr nicht mehr zu tun. Er sei stolz darauf, dass in Nordrhein-Westfalen – anders als in vielen anderen Ländern – ein verfassungsgemäßer Haushalt aufgestellt werde und auch die Kommunen handlungsfähig blieben.

**Heinz Wirtz (SPD)** meint, Herr Palmen wolle offensichtlich das GFG, das 1994 auf der Grundlage eines sehr umfangreichen Ifo-Gutachtens erstellt worden sei, in seinen Grundfesten erschüttern. Zur vom Abgeordneten Palmen vorgenommenen Gewichtung zwischen ländlichem und kreisfreien Raum erinnere er bei all den Unterschieden zwischen großen Städten und kleineren Gemeinden an den so genannten Zentralitätsansatz. Die großen Städte hielten sehr oft Einrichtungen auch für die umliegenden kleineren Städte vor. Insofern sei es gerechtfertigt, ihnen auch ein Stück weit mehr aus dem Finanzausgleich zu geben.

In der Tat gebe es aufgrund der Steuerschätzung vom Herbst dieses Jahres eine veränderte Situation durch den kräftigen Einbruch bei den Steuereinnahmen. Gleichwohl würden mit dem neu vorgelegten Entwurf die Schlüsselzuweisungen gegenüber dem Jahr 2002 überrollt.

Zur Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes führt der Abgeordnete mit Blick auf die Ausführungen von Herrn Palmen aus: Jahre-, wenn nicht sogar für jahrzehntelang hätten alle Spitzenverbände einheitlich gefordert, die Schlüsselzuweisungen nicht anzurühren, sondern sie im Gegenteil sogar möglichst von Jahr zu Jahr zu steigern, da die Kommunen sie zum Ausgleich im Verwaltungshaushalt benötigten.

Warum soll, fragt der SPD-Obmann, wenn es also schon in der Vergangenheit bei finanziell etwas besserer Lage erforderlich gewesen sei, die Schlüsselzuweisungen für den Ausgleich im Verwaltungshaushalt zu bekommen, das nicht erst recht in finanzschwächeren Jahren, in denen die Kommunen auf entsprechend hohe Schlüsselzuweisungen angewiesen, so gelten?

Mit der zweiten Ergänzungsvorlage würden dadurch, dass Schlüsselzuweisungen investiv gebunden und die Investitionspauschalen gekürzt worden seien, Mittel umverteilt. Aber außergewöhnliche Finanzsituationen erforderten auch außergewöhnliche Reaktionen. Genau die erfolgten hier, und sie sollten auch einmal bleiben.

Auf das Stichwort „Systematik“ eingehend, merkt der Redner an, die Investitionspauschalen würden anders als Schlüsselzuweisungen unabhängig von der Finanzkraft verteilt. Als Beispiel nennt er die Stadt Düsseldorf, die über die bisherige Investitionspauschale einen Betrag

von etwa 6 Millionen € erhalten hätte, der nun für die Stadt Düsseldorf, die eine abundante Stadt sei und entsprechend Finanzkraft besitze, weg falle. In Zeiten der Finanzschwäche sei aber zu fragen, ob nicht den Armen solidarisch unter die Arme gegriffen werden solle. Wenn diese Verschiebung von Mitteln zwischen – wie Herr Palmes es bezeichnet habe – kreisfreiem und kreisangehörigem Raum stattfinde. Maßstab sei dabei aber nicht der ländliche oder der städtische Bereich; denn es gebe genauso finanzschwache Kommunen im kreisangehörigen wie auch im kreisfreien Raum. Grundlage des Gemeindefinanzierungsgesetzes sei also vielmehr der Ausgleich von Steuerkräften.

In der Vergangenheit habe man es sich geleistet, über die IVP zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen, auch dann, wenn die Kommunen finanzstark gewesen seien. Diese Möglichkeit bestehe zumindest in diesem Umfange nicht mehr. Insofern sei es nach Auffassung seiner Fraktion gerechtfertigt, wenn die Gelder neu verteilt würden. Gemeinsam mit Herrn Groth habe er den Spitzenverbänden bereits angeboten, ein Gespräch über die derzeitige Situation zu führen. Dabei wolle man auf der einen Seite um Verständnis für diese Entscheidung werben und auf der anderen Seite aber auch gemeinsam nach Wegen suchen, wie man zukünftig solchen Situationen begegnen wolle.

**Christof Rasche (FDP)** führt aus, vor noch gut zehn Tagen habe man im Plenum noch über das Gesetz zur Entlastung der Kommune debattiert. Dabei sei suggeriert worden, den Kommunen zu helfen, um aus ihrer prekären Situation herauszukommen. Nach Vorlage der zweiten Ergänzungsvorlage sei das Gegenteil der Fall.

Die zweite Ergänzungsvorlage – da hätten die Zuschriften Recht – sei einseitig, unausgewogen und ungerecht und gehe absolut zulasten des ländlichen und zugunsten des städtischen Raumes, was offensichtlich politischer Wille von SPD und Grünen sei. Herr Palmes habe mit den von ihm vorgebrachten Zahlen die Situation sehr deutlich beschrieben.

Der Abgeordnete zeigt Verständnis, dass Herr Groth in seiner Erwiderung nicht näher auf die Zahlen habe eingehen wollen, weil dem Kollegen da wohl die Argumente fehlten. Die FDP schließe sich dieser unausgewogenen Politik zulasten des ländlichen Raums nicht an.

Vor diesem Hintergrund lehne die FDP die zweite Ergänzungsvorlage ab.

**Franz-Josef Britz (CDU)** meint, wenn es so wäre, dass sich die kreisfreien Städte sozusagen über die zweite Ergänzungsvorlage freuen, hätte der Städtetag wohl eine dankbare Stellungnahme – siehe *Zuschrift 13/2405* – abgegeben. Das habe dieser aber bei weitem nicht getan; denn der Städtetag komme daher zu dem Schluss:

„Deshalb kann aber nicht der kommunale Finanzausgleich in seinen wesentlichen Strukturen als strategische Größe zur verfassungskonformen Finanzierung des Landesetats freigegeben werden.“

Insofern beneide er die Kollegen von SPD und Grünen nicht um deren Entscheidung, die sie jetzt zu begründen hätten. Denn die investive Befrachtung der Schlüsselzuweisungen werde deswegen gemacht, damit der Landeshaushalt verfassungskonform bleibe – zumindest im

Entwurf; ob dies auf Dauer so bleibe, sei eine andere Frage. Aus diesem Grunde habe die Koalition zu diesem „Taschenspielertrick“ gegriffen.

Damit komme er zu der von allen Städten und Gemeinden getragenen Auffassung, die Schlüsselzuweisungen unangetastet zu lassen, da man diese für die Verwaltungshaushalte brauche. Er bitte daher einmal zu erklären, wie denn die nunmehr vorgesehenen investiven Teile der Schlüsselzuweisungen zur Entlastung der Verwaltungshaushalte dienen sollen. Bestätigt durch die Zuschrift des Städtetages sei er der Meinung, dass die Befrachtung der Schlüsselzuweisungen mit investiven Anteilen nicht dazu beitrage, die Verwaltungshaushalte in den Gemeinden zu entlasten. Die Schlüsselzuweisungen seien zwar formal unverändert, aber die tatsächliche Wirkung sei eine ganz andere.

Für den Abgeordneten ändert sich bezogen auf den Gesamtbetrag die Verteilungssystematik – zumindest aber das Ergebnis –, indem nämlich die Investitionspauschale, die nach einem anderen System als die Schlüsselzuweisungen verteilt werde, radikal gekürzt werde. Insofern werde die Gesamtverteilungssystem.

Der CDU-Obmann geht sodann auf die Verwaltungshaushalte, die ja auch den Koalitionsfraktionen am Herzen lägen, ein und zitiert aus der Stellungnahme der Landschaftsverbände – *Zuschrift 13/2496* –:

„Allein die investive Zweckbindung der Schlüsselzuweisungen führt somit zu Verschlechterungen in den Verwaltungshaushalten beider Verbände in Höhe von insgesamt rund 65 Millionen €.“

Das bedeute entweder, dass die Landschaftsverbände in noch stärkerem Maße Sparbemühungen anstellen müssten, obwohl sie nach eigenem Bekunden schon in weiten Teilen das getan hätten, was möglich sei, und zudem etwa die Eingliederungshilfe als zusätzliche Anforderungen des Landschaftsverbandes eine Größe einnehme, die sich weiter entwickeln werde, oder es müssten höhere Umlagen sowohl für die Kreise, die diese wiederum weitergäben, als auch für die kreisfreien Städte erhoben werden.

Insofern sei die hier dargestellte so genannte Rettung der Höhe der Schlüsselzuweisungen de facto keine Hilfe für die Verwaltungshaushalte der Gemeinden, sondern verschärfe ihre finanzielle Situation zusätzlich.

**Monika Düker (GRÜNE)** kommt auf die Umverteilung zwischen kreisangehörigem Raum und kreisfreien Städten zurück und zitiert zunächst mit Blick auf die bisher angeführten Stellen zunächst Folgendes aus der Stellungnahme des Städtetages – *Zuschrift 13/2405* –:

„Dadurch, dass die Landesregierung die Schlüsselzuweisungen weitgehend von Kürzungen verschonen und die Kürzungen vor allem bei Zweckzuweisungen und den finanzkraftunabhängigen Investitionspauschalen vornehmen will, konzentriert sie bewusst die reduzierte Leistungskraft des kommunalen Finanzausgleich 2003 auf die strukturschwachen Städte, die wegen mangelnder eigener Steuerkraft besonders auf Schlüsselzuweisungen angewiesen sind. Dieses Kürzungskonzept können wir nachvollziehen.“



Offenbar gehe es in der Diskussion wohl nur um die Frage, ob sich der kreisangehörige Raum oder die Städte mit ihrer Lobby durchsetzen. In Notsituationen dürfe es darum aber nicht gehen. Wenn die Leistungskraft des kommunalen Finanzausgleichs aufgrund fehlender Steuereinnahmen sinke, müsse in Notzeiten eine verantwortbare Entscheidung getroffen werden, zu welchen Lasten diese geschehe. Hier müssten nun die starken Schultern mehr als die anderen tragen. Insofern sei die IVP-Kürzung als finanzkraftunabhängige Zuweisung der richtige Schritt und kein Lobbyismus.

Selbstverständlich hätten die Grünen keine Jubelschreie ausgestoßen, dass der investive Anteil bei den Schlüsselzuweisungen erhöht worden sei. Diese einmalige Vorgehensweise sei im Rahmen eines „Notprogramms“ gerade noch gerechtfertigt, gehöre aber im nächsten Jahr nicht mehr ins GFG. Hier stimme sie mit Herrn Britz überein.

Es könne auch nicht von einem Systemwechsel die Rede sein, da angesichts geringer Mittel gerade in Notzeiten systemimmanent versucht werde, den Schlüssel möglichst zu schonen und damit die steuerschwachen Gemeinden nicht zu sehr zu belasten. Das genau berücksichtige die zweite Ergänzungsvorlage.

**Heinz Wirtz (SPD)** spricht noch einmal auf den ländlichen und kreisfreien Raum an und gibt zu bedenken: Jahrelang habe man den kommunalen Finanzausgleich nach dem gleichen System wie auch diesmal durchgeführt. Richtig sei, dass Beträge innerhalb der Positionen vorschoben worden seien, aber an der Masse habe sich stets nichts geändert.

Die aktuellen Veränderungen bedeuteten, dass die Kommunen, die besonders finanzstark seien, etwas mehr bekämen als die finanzstärkeren, und das habe aber überhaupt nichts mit dem Kriterium ländlicher oder städtischem Raum zu tun. Vielmehr gehe es um den Ausgleich von Finanzkräften. Das Beispiel Düsseldorf widerlege den Vorwurf absolut, dem ländlichen Raum etwas wegzunehmen und dem großstädtischen etwas hinzuzugeben. Er verkenne nicht, dass es im großstädtischen Bereich viele HSK-Gemeinden und viele finanzschwache Städte gebe, die immer noch unter der Strukturschwäche aus der Wandlung von Bergbau und Stahlindustrie litten.

**Manfred Palmén (CDU)** meint mit Blick auf die von seinem Vorredner zuletzt vorgebrachte Argumentation, Herr Wirtz sollte einmal die gemeinsame Resolution der Ratsfraktionen der Stadt Bochum vom 21. November lesen. In der heutigen Situation sei die Bezeichnung „abundant“, was „im Überschuss leben“ heiße, für keine Gemeinde mehr gerechtfertigt. Düsseldorf sei im Übrigen die einzige kreisfreie Stadt, die noch einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen könne. Die 23 anderen kreisfreien Städte erhielten nach der jetzigen Änderung etwa 40 Millionen € mehr.

Wenn jedoch die nun gefundene Regelung, den Schwachen zu helfen, so gut sei, dürfe man fragen, warum sie nicht auch in Zukunft gelten solle und warum man nach der bisherigen Regelung 50 Jahre lang verfahren sei. Der einzige Grund, warum so vorgegangen werde, liege darin, den Landeshaushalt verfassungskonform zu machen. Insofern dürften sich Regierung und Koalitionsfraktionen nicht wundern, wenn ihnen Willkürlichkeit und das Verteilen von Wohltaten vorgeworfen werde.

Insgesamt bekomme die kommunale Familie 1,4 Milliarden € weniger. Im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes akzeptiere er einen Teil der Kürzungen, aber hier werde hingegangen und mit einem Taschenspielertrick gearbeitet. Das sei eine Politik nach Gutsherrenart; denn die kommunalen Spitzenverbände hätten am 20. November noch nichts von dem Vorhaben, den kreisangehörigen Raum ohne Not zu belasten, gewusst, da dies nämlich erst am letzten Sonntag in der Kabinettsitzung beschlossen worden sei.

Aufgrund seiner zehnjährigen Erfahrung als Stadtdirektor wisse er, wie die Dinge liefen und was davon zu halten, wenn von einer „einmaligen Sache“ die Rede sei. Er glaube nicht, dass Herr Groth und Herr Wirtz jetzt schon die Finanzlage des Landes im nächsten Jahr bekannt sei. Möglicherweise stehe man dann vor derselben Problematik.

**Ursula Bolte (SPD)** sieht Einigkeit darin, dass das Land seine Einnahmen nicht gestalten könne und diejenigen, die unter besonderen Schwierigkeiten litten, eher der Hilfe bedürften, als die anderen, die noch halbwegs über die Runden kämen. Sie sei nicht der Auffassung, dass das, was aufgrund der Finanzlage gemacht werden müsse, etwa dazu führen könnte, dass die besonders finanzschwachen Kommunen, also die großen Städte in besonderer Weise, aber auch viele kleine, denen es besonders schlecht gehe, mit dieser Operation in einen komfortablen Zustand versetzt werden könnten. Gleichzeitig nehme man in Kauf, dass die noch wenigen finanzstarken Gemeinden auf der Kippe stünden zwischen Abundanz jetzt und Haushalts-sicherungskonzept möglicherweise im nächsten Jahr.

Die Stadt Düsseldorf als alleiniges Beispiel anzuführen, greife in der Tat zu kurz. Gleichwohl treffe die Argumentation von Herrn Palmes und Herrn Britz nur einen Teil dessen, worum es gehe. Die investiven Schlüsselzuweisungen stünden ausschließlich den Empfängern der Schlüsselzuweisungen zu. Die bisherige, aber unabhängig von der Finanzkraft durchgeführte Aufstockung mittels der IVP werde bedauerlicherweise nun bis zur Unkenntlichkeit zusammengeschmolzen. Dieser Betrag würden jedoch nicht im Sinne einer klassischen Befrachtung abgezogen, sondern mit einer Zweckbindung für Investitionen versehen, die ausschließlich den finanzschwachen Kommunen zustünden Angesichts der allgemeinen Lage gebe es ganz offensichtlich keinen vertretbaren oder überzeugenden Weg der von der Gegenseite vorgeschlagen worden wäre.

Nach ihrer Meinung sollten auch nicht die Begriffe „kreisangehörig“ und „kreisfrei“ instrumentalisiert werden. Anders als vielleicht die Kommunalpolitik vor Ort müsse man sich die Landespolitik an steuerstark und steuerschwach orientieren und nicht an „kreisangehörig“ und „kreisfrei“. Insofern erhielten jetzt die finanzschwachen im Prinzip die kompletten Mittel, während die anderen in der Tat leer ausgingen.

Bei näherer Betrachtung der Argumentation der Landschaftsverbände stelle sie fest: Wenn man die IVP in der bisherigen Form beibehalte und die Schlüsselzuweisungen kürzte – das Argument könne nur in die Richtung zielen, weil ja die Mittel nicht vermehrbar seien –, würden sie wie in der Vergangenheit auch nicht in den Umlagegrundlagen berücksichtigt. Die Problematik der Landschaftsverbände verschärfe sich dadurch, dass die Verringerung der Mittel aufgrund der insgesamt ausbleibenden Steuermittel, leider unerlässlich sei, was sich weiter auf die Mitglieds Körperschaften auswirke.

Die gesamte Situation sei bedauerlich. Doch sie vertraue auf das Wort des Ministers, der zugesagt habe, dass es sich um eine einmalige Sache handle. Diese Zusage sollte durch die Robin Hoods des kreisangehörigen Raumes nicht kleingeredet werden.

**Ewald Groth (GRÜNE)** geht in seiner Argumentation noch weiter und meint, das Kriterium kreisangehörig oder kreisfrei gebe es im Finanzausgleichsystem nicht und auch nicht nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs. Kriterium im Finanzausgleich sei der fiktive Bedarf im Vergleich zur normierten Steuerkraft. Das treffe für alle Gemeinden zu und genau das bräuchten sie, nämlich nach dem Bedarf berechnete Zuweisungen, auch wenn die Einnahmen aus dem Steuerverbund insgesamt nicht so seien, wie sie wünschenswert wären.

Darüber hinaus setze sich seine Fraktion angesichts der Umverteilungswirkung im Kommunalhaushalt dafür ein, dass die IVP sobald möglich wieder angehoben werde. Im Übrigen sollten all die Argumente vor Ort hier abgewogen und Entscheidungen mit Blick auf das ganze Land getroffen werden. Danach verfare die Koalition, indem sie das GFG entsprechend gestalte und nicht am Finanzausgleich insgesamt rüttle. Die investive Zweckbindung der Schlüsselmasse sei eine einmalige Sache, und man werde, soweit man es könne, auch bei diesem einmaligen Vorgang bleiben.

Auch herrsche keine Unklarheit aufseiten der Koalition darüber – das sei völlig transparent –, dass im nächsten Jahr weit mehr als 1 Milliarde € weniger als im laufenden Jahr zur Verfügung stehe. Es müsse aber berücksichtigt werden, dass das Land von der November-Steuerschätzung noch mehr betroffen sei, nämlich entsprechend dem Steuerverbund zu 77 %, während die Kommunen 23 % der Lasten zu tragen hätten.

Insofern sollten die Oppositionsfraktionen mit der dauernden Legendenbildung aufhören, das Land würde irgendwo etwas kürzen und die Leute verunsichern. Die Landesregierung und die Koalitionsfraktionen hielten da stramm ihre Richtung ein.

**Peter Biesenbach (CDU)** meint, zwischen der Verpackung und dem Inhalt der tollen Darstellungen des Kollegen müsse man schon unterscheiden. Es könne angesichts der Fakten nicht wegdiskutiert werden, dass dem ländlichen Raum die 40 Millionen € entzogen würden, um sie in den kreisfreien Raum hinzugeben. Das sei auch nicht einmalig der Fall.

Die Kreisverwaltung des Oberbergischen Kreises etwa habe errechnet, wie viele Landesmittel über 20 Jahre in die Städte Remscheid, Solingen und Wuppertal sowie in den Oberbergischen Kreis geflossen seien. Anhand dessen sei dieselbe Klientelpolitik, die die Regierungsfaktionen nun vorhätten, sehr schön deutlich nachzuweisen. Selbst die Fraktion der Grünen im Kreistag sei da mit der CDU einig. Wenn hier von einem einmaligen Solidarbeitrag des ländlichen Raumes die Rede sei, sei das schlicht genauso falsch wie es eine Belastung des ländlichen Raumes bleibe.

Auch wenn Frau Bolte geäußert habe, sie traue der Landesregierung, sei zu fragen, ob man allen sozialdemokratischen Ministern trauen könne – da nehme er Herrn Behrens ausdrücklich aus –; das diskutiere man demnächst einmal in Berlin.

Deutlich würden die Auswirkungen der besagten Klientelpolitik in der Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes an den Beispielen Schmallenberg und Mülheim. Schmallenberg

mit 26.500 Einwohnern und einem Flächengebiet von rund 300 Quadratkilometern müsse 1 Million € und Mülheim mit über 170.000 Einwohnern und einem Drittel der Fläche der sauerländischen Stadt 2 Millionen € verkraften. Das seien die Auswirkungen des tapfer von den Regierungskoalitionen verteidigten Entwurfes, die zwar die Mehrheit, aber nicht immer die überzeugenden Argumente hätten.

**Dr. Ingo Wolf (FDP)** meint, dass etwa so hehre Worte wie Haushaltsnotstand gefallen seien, klinge so, als ob den Kommunen ganz unvermutet in diesem Jahr das Wasser bis zum Halse stehe. Das habe aber eine historische Entwicklung.

Er bedauere auch, dass der kreativen Buchführung keinerlei Grenzen gesetzt seien und der Verfassungsgerichtshof anders als in anderen Ländern, wo Verfassungsgerichte dem jeweiligen Land stärkere Fesseln in der Kommunalfinanzierung anlegten, leider alles durchwinke.

Zur Frage, ob der Umgang mit der Gemeindefinanzierung immer richtig sei, weise er darauf hin, dass beim Ifo-Gutachten nicht alle einer Meinung gewesen seien und er einem einwohnergleichen Gewicht im Lande sehr viel abgewinnen könne. Hier werde politisch diskutiert. Es gebe politische Festlegungen der Gemeindefinanzierung. Diese seien insbesondere durch die Sozialdemokraten bestimmt, weil sie über lange Jahre das Ruder geführt hätten. Dann dürfe man sich an dieser Stelle auch nicht aus der Verantwortung stehlen, wenn in der Folge Probleme auftauchten.

Auch die 500 Millionen € – das sage er auch mit Blick auf die CDU-Kollegen –, die den Städten, Kreisen und Gemeinden seit vielen Jahren jährlich im Wege der Befrachtung entzogen worden seien, hätten maßgeblich dazu beigetragen, dass die Kommunen in diese Kalamität gekommen seien. Im Übrigen seien eben genannten 23 % aus dem Steuerverbund doch brutto; denn netto komme weniger an, siehe Straßenbau und Flüchtlingsaufnahmegesetz. Es sei immer gesagt worden, der Landeshaushalt gebe es nicht her, die Befrachtung zu vermeiden. Witzigerweise seien dann kurz hintereinander zweimal 1,4 Milliarden € und noch einmal 1,5 Milliarden € weggefallen. Und binnen kurzem werde es möglich, alle diese Defizite wegzustecken, die durch Mindereinnahmen verursacht seien. Für die Gemeinden sei nie eine Lösung gefunden worden, die 500 Millionen € in irgendeiner Weise locker zu machen. Das zeige, dass die Problematik nicht erst seit heute bestehe, sondern es sich hier um eine Entwicklung aus vielen Jahren handele.

Richtig sei, räumt der Redner der Kollegin von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ein, dass die Verteilung der Gelder zwischen ländlichem und großstädtischem Raum nicht in der beschriebenen Schärfe so zu sehen sei. Doch im Wesentlichen handele es sich um eine Abgrenzung zwischen dem großstädtischen und dem ländlichen Raum, dem es eben nicht besser gehe. Im Kreis Euskirchen, aus dem er komme, falle ein Betrag von 16 Millionen € weg. Ein solcher Betrag sei in den letzten 50 Jahren noch niemals weggebrochen.

Als Liberaler sieht der Abgeordnete Probleme darin, diese kurzfristige Betrachtung, der städtische Bereich benötige mehr, stärker zu befördern. Die FDP-Fraktion wolle die gesamte Gemeindefinanzierung eher etwas wettbewerbsorientierter gestalten. Nicht jeder, wendet sich der Redner Herrn Wirtz zu, der für hilfebedürftig erklärt werde, habe auch seine Hausaufgaben gemacht. Hier sei zu fragen, wie viele Jahrzehnte man dem Strukturwandel geben wolle. Um

die Defizite in den großen Städten zu verringern, könnte, wie auch Zeitungsartikeln zu entnehmen sei, viel mehr getan werden als bisher. Dass das nicht geschehe, liege vor allem an den Entscheidungen vor Ort.

Darin, dass Frau Düker auch die investive Zweckbindung in Höhe von 4,4 % nicht begrüße, sehe er eine gewisse Übereinstimmung mit seiner Fraktion. Allerdings würden daraus seitens der Grünen keine Schlussfolgerungen gezogen, sondern es werde mitgestimmt und auch noch geglaubt, dass das einmalig bleibe. Denn wer, fragt der Abgeordnete, habe erlebt, dass irgendeine Maßnahme in der Vergangenheit, die zulasten der Kommunen gegangen sei, wieder ausgeglichen worden sei? Natürlich habe man für den ländlichen Raum aus Strukturüberlegungen einseitige Nachteile hingenommen, aber das sei aus Sicht der FDP nicht damit zu rechtfertigen, dass es denen etwa wegen der Steuerkraft vielleicht besser gehe.

Die Regierungsfractionen, fasst der Abgeordnete seine Ausführungen zusammen, verweigerten sich der hinlänglichen Ausstattung der Kommunen. Seine Fraktion werde das GFG einschließlich der Ergänzungsvorlagen ablehnen.

**MDgt Winkel (IM)** entschuldigt zunächst die Abwesenheit des Ministers und des Staatssekretärs aufgrund anderer dringlicher Termine und hebt hervor, dass der Landesregierung der Abwägungsprozess alles andere als leicht gefallen sei. Als die Landesregierung den Regierungsentwurf im Sommer dieses Jahres mit den Spitzenverbänden erörtert habe, habe man bezogen auf die Eckdaten des Regierungsentwurfs einen weitgehenden Konsens erzielt, ja ausgesprochene Zustimmung erfahren. Natürlich habe man nicht ändern können, dass der Steuerverbund des Jahres 2001 im Jahre 2003 mit einer erheblichen Belastung der kommunalen Haushalte negativ abzurechnen sei.

Die Antwort der Landesregierung darauf sei von zwei Eckdaten gekennzeichnet:

Erstens habe man den Anteil der ungebundenen Zuweisungen im Steuerverbund um 0,5 % auf mittlerweile 92,3 % gesteigert. Zweitens habe man im Verhältnis zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben ein Verhältnis von 86 % zu 14 % erzielt. Insofern teile er auch nicht die Kritik, der Anteil der Investitionsquote am Steuerverbund sei willkürlich festgesetzt worden. Daran habe sich mit der zweiten Ergänzungsvorlage auch nichts geändert. Insofern treffe auch nicht die Kritik des Städtetages, dass es sich um eine strategische Größe zur verfassungskonformen Finanzierung des Landeshaushaltes handele.

Ein Einnahmeminus in Höhe von 366 Millionen € müsse auch im Steuerverbund selber seinen Niederschlag finden. Insofern komme man nicht umhin, die Frage zu stellen, ob man die allgemeinen Schlüsselzuweisungen, deren Wert von allen Seiten eben noch einmal ausdrücklich betont worden sei, kürzen oder den investiven Anteil von 14 % wenigstens zu einem Teil dadurch erbringen wolle, dass die Schlüsselzuweisungen zu einem kleinen Teil, nämlich in Höhe von 4,4 % mit einer investiven Bindung versehen würden. In Rahmen dieses Abwägungsprozess habe man sich über die Auswirkungen der Umverteilung Gedanken gemacht. Nach der Entscheidung des Kabinetts habe die Landesregierung über die Auswirkungen der konkreten Beschlüsse mit den Spitzenverbänden, insbesondere mit dem Städte- und Gemeindebund sehr intensiv gesprochen und mit ihnen wenigstens rechnerisch eine gemeinsame Basis erzielt.

Diese rechnerisch gemeinsame Basis, also die Umverteilungswirkung dessen, was jetzt in Veränderung zur bisherigen Tradition im Finanzausgleich vorgenommen werde, belaufe sich auf 40,2 Millionen €. Davon erbrächten 19,8 Millionen € die abundanten Gemeinden, also diejenigen, die auf Leistungen aus dem Finanzausgleich wegen ihrer – derzeitigen – Finanzstärke nicht angewiesen seien. 20,4 Millionen € würden im Weiteren umverteilt, und zwar nicht von „kreisfrei“ zu „kreisangehörig“, sondern von „finanzstark“ zu „finanzschwach“. Diese in der Gesamtschau betrachtete geringe Veränderung in den Verteilungsmechanismen sei nach Ansicht der Landesregierung verantwortbar, da starke Schultern mehr tragen müssten als schwache. Natürlich wisse man um die prekäre Situation der Gemeinden, aber den beschriebenen Weg könne man verantworten, weil er der einzige sei, der Antworten auf unterschiedliche Stärken und Schwächen in der kommunalen Familie gebe.

Am Verteilungsmechanismus wolle die Landesregierung nichts ändern, da der seinerzeit infolge des Ifo-Gutachtens erzielte Kompromiss zur Befriedung im Verhältnis der Spitzenverbände und der Kommunen untereinander beigetragen habe. Dieser Frieden untereinander solle nicht ins Wanken geraten. Deswegen habe der Minister klar ausgesagt, dass es sich um einmalige Aktion handele, und es sei erfreulich, dass heute von allen Seiten im Ausschuss bekundet worden sei, sich vorzunehmen, im nächsten Jahr wieder zum alten Verteilungssystem zurückzukehren.

**Franz-Josef Britz (CDU)** bemerkt abschließend zur allgemeinen Aussprache, er hätte sich gewünscht, wenn der Minister oder der Staatssekretär anwesend gewesen wären, weil es sich nicht um Kleinigkeiten bei der zweiten Ergänzungsvorlage für die Haushalte der Kommunen handele.

Er habe in den vergangenen Jahren erfahren, dass schon verschiedentlich kleine Veränderungen zulasten der Gemeinden, die man im Folgejahr stets habe rückgängig machen wollen, ein dauerhaftes Leben geführt hätten. Er frage sich, wie man angesichts der Finanzentwicklung in den nächsten Jahren das bewältigen wolle. Insofern liege ihm daran, dauerhaft tragfähige Lösungen für die Gemeinden zu finden.

Hierzu finde er in der Stellungnahme des Städtetages folgende Anregung:

„Bei einem Etatvolumen von fast 50 Milliarden € sollte es aus unserer Sicht durchaus machbar sein, die zur verfassungskonformen Kreditfinanzierung notwendigen Umschichtungen in eigenen Politikfeldern des Landes zu finden und in den Fachtats konsumtive Mittel in dem erforderlichen Umfang in investive Verwendungen zu überführen.“

Insofern sei auch das, was er in seinem ersten Beitrag vorgetragen habe, sicherlich gerechtfertigt.

### **Antragsberatung**

*(Über die schriftlichen Begründungen in den Anträgen und über die Hinweise in Vorlage 13/1954 hinaus sind keine weiteren wesentlichen Argu-*

*mente vorgebracht worden. Die Abstimmung über die vorliegenden Anträge und der vom Ausschuss zur Kenntnis genommene Hinweis der Landesregierung unter Anlage 6 sind ebenfalls der Vorlage 13/1954 zu entnehmen.)*

Der **Ausschuss** beschließt den Gesetzentwurf der Landesregierung in der Fassung der beschlossenen Änderungen mit den Stimmen der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen der Fraktionen von CDU und FDP und benennt als Berichterstatter Erwin Siekmann (SPD).

gez. Jürgen Thulke  
Vorsitzender

rß/12.02.2003/19.02.2003

201