

Städtetag Nordrhein-Westfalen
Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Arbeitsgemeinschaft
der kommunalen Spitzenverbände
Nordrhein-Westfalen

Arbeitsgem. komm. Spitzenverbände NW · Postfach 51 06 20 · 50542 Köln

An die
Damen und Herren
Mitglieder des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf



Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

21. November 2003

Telefon (02 21) 37 71-0
Durchwahl 37 71-239
Telefax (02 21) 37 71-160
eMail post@staedtetag-nrw.de

Bearbeitet von
Dr. Engelbert Münstermann

Aktenzeichen
20.10.22 N

Umdruck-Nr.
W 7229

**Öffentliche Anhörung der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf
des Gemeindefinanzierungsgesetzes/Solidarbeitraggesetzes 2004/2005 (LT-Drs. 13/4502)**

**Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-
Westfalen**

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

in der Anhörung des Landtagsausschusses für Kommunalpolitik am 26. November 2003 wird die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen zu dem o. g. Gesetzentwurf den in der beiliegenden Stellungnahme dargestellten Standpunkt vertreten.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Vorstellungen und Wünsche zum Gemeindefinanzierungsgesetz/Solidarbeitraggesetz 2004/2005 unterstützen könnten.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag
gez.
Dr. Engelbert Münstermann

Anlage

Städtetag Nordrhein-Westfalen
Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Arbeitsgemeinschaft
der kommunalen Spitzenverbände
Nordrhein-Westfalen

Arbeitsgem. komm. Spitzenverbände NW · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

21.11.2003

Telefon (02 21) 37 71-0
Durchwahl 37 71-239
Telefax (02 21) 37 71-160

Bearbeitet von
Dr. Engelbert Münstermann
Claus Hamacher
Dr. Angela Faber

Aktenzeichen
20.10.22 N

***Stellungnahme
der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen
Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen***

***zum Entwurf des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-
Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2004 und
2005 und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen
Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im
Haushaltsjahr 2004 und 2005***

(LT-Drs. 13/4502)

November 2003

Zur Lage der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen

Die Lage der Kommunalfinanzen ist – so der Innenminister in seiner Rede zur Einbringung des GFG/SBG 2004/2005 – mehr als dramatisch: Die Kommunen stehen finanziell mit dem Rücken zur Wand. Der jüngste Bericht des Innenministers zur Lage der Kommunalfinanzen zeigt die Finanzierungsdefizite der kommunalen Gesamthaushalte auf einem neuen Rekordniveau. Noch dramatischer offenbart sich der Ernst der Lage an der Entwicklung der Fehlbeträge in den Verwaltungshaushalten unserer Städte, Gemeinden und Kreise. Die finanziellen Deckungslücken des laufenden kommunalen „Geschäfts“ bewegen sich schon seit Jahren in besorgniserregenden Dimensionen. Für das Jahr 2003 deutet sich nunmehr ein neuer Rekordfehlbetrag der kommunalen Verwaltungshaushalte von über 4 Mrd. € an.

Große Sorgen bereitet auch die Entwicklung der Kassenkredite auf einen neuen aktuellen Rekordstand von fast 5 Mrd. €. Wenn diese Form der kommunalen Haushaltsfinanzierung mit Ausnahmecharakter – nach dem Haushaltsrecht sind Kassenkredite eigentlich nur ausnahmsweise zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe gedacht – mangels ordentlicher Einnahmen zur Standardfinanzierung des laufenden Geschäfts avancieren, können „Insolvenzen“ von Städten nicht mehr grundsätzlich ausgeschlossen werden. Dies zeigt sich jetzt schon daran, dass einzelne Städte von Banken in ihrer Bonität herabgestuft worden sind und dadurch nur noch unter Schwierigkeiten Kredite aufnehmen können.

Die Krisenindikatoren unserer Städte, Gemeinden und Kreise zeigen tiefstes Rot. Über 170 Städte und Gemeinden sowie auch sieben Kreise können trotz rigider Sparpolitik ihre Haushalte nicht mehr austarieren. Sie werden der besonderen Kommunalaufsicht unterworfen und müssen ihre Haushaltswirtschaft mit Haushaltssicherungskonzepten fahren. Rund 60 Städte und Gemeinden befinden sich für längere Zeit in der sog. vorläufigen Haushaltswirtschaft, weil ihre Haushaltssicherungskonzepte nicht genehmigt werden konnten.

Die alarmierende Zuspitzung der kommunalen Finanzkrise ist neben der ständigen Überforderung der Kommunen durch Bundes- und Landesgesetze ohne hinreichenden Finanzausgleich in erster Linie das Ergebnis eines dramatischen Verfalls der gemeindlichen Steuereinnahmen, vor allem eine Folge des

radikalen Sturzflugs der Gewerbesteuer. Losgelöst von der lokalen Konjunkturentwicklung haben sich viele Großunternehmen aus der Mitfinanzierung der kommunalen Aufgaben „verabschiedet“. Die strukturelle Unterfinanzierung unserer Städte, Gemeinden und Kreise muss an den Ursachen kuriert werden. Dies war und ist die absolut zutreffende Handlungsmaxime der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, die Mitte d. J. ihre Konzepte vorgelegt hat. Bund und Länder sind nun gefordert, diese Konzepte zügig im Sinne der Städte, Gemeinden und Kreise umzusetzen.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat den bisherigen Reformprozess sowohl im Rahmen der Kommissionsarbeit als auch im politischen Umfeld aktiv unterstützt. In seinem diesjährigen Kommunalfinanzbericht appelliert der Innenminister nochmals an Bundestag und Bundesrat: „Finanzausstattung verbessern – Ausgaben reduzieren: Die Gemeindefinanzreform ist zum Erfolg verurteilt“.

Die nordrhein-westfälischen Kommunen bitten das Land eindringlich, den politischen Flankenschutz des laufenden Reformprozesses gerade in der Schlussphase im Sinne der nordrhein-westfälischen Städte, Gemeinden und Kreise noch einmal zu intensivieren. Gerade die nordrhein-westfälischen Kommunen brauchen die Gemeindefinanzreform jetzt !

- Bei den gemeindlichen Einnahmen geht es nach wie vor um die Modernisierung der Gewerbesteuer, um die Stabilisierung und Verbesserung der wichtigsten Einnahmequelle unserer Städte und Gemeinden. Der inzwischen vorliegende Koalitionskompromiss zur Gewerbesteuer ist zwar ein Fortschritt gegenüber den ursprünglichen Regierungsplänen, die eine endgültige Demontage der Gewerbesteuer bedeutet hätten. Nicht akzeptabel bleibt allerdings die starke Absenkung der Steuermesszahl von 5 auf 3,2 %. Für viele Städte und Gemeinden bedeutete dies eine weitere strukturelle Verschlechterung ihres Gewerbesteueraufkommens.
- Bei den Ausgaben hat der Bund durch die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe den Städten, Gemeinden und Kreisen Entlastungen in Milliardenhöhe versprochen. Auch in dieser Frage müssen die Versprechen von Anfang Juli in Gesetzesform eingelöst werden. Nur so können die angekündigten Segnungen der Gemeindefinanzreform konkretisiert und zur Sanierung der Kommunalfinanzen eingeplant werden.

Für die nordrhein-westfälischen Kommunen bleibt die Hoffnung, dass die Gemeindefinanzreform ihnen endlich die versprochenen Einnahmeverbesserungen und Ausgabeentlastungen bringt. Trotz dieser Hoffnungen werden aber die nordrhein-westfälischen Kommunen auch zukünftig bei ihren

Haushaltsplanungen den schon seit Jahren eingeschlagenen Konsolidierungskurs beibehalten. Selbst bei Realisierung der erhofften Reformfolge bleibt der finanzielle Handlungsspielraum – und zwar aller öffentlicher Etats – eng. Zur Fortsetzung einer umfassenden Aufgabenkritik und einer nachhaltigen Sparpolitik gibt es deshalb keine Alternative !

Diese Konsolidierungszwänge gelten für alle öffentlichen Etats. Die aus diesem Grunde unabdingbare Sparpolitik des Bundes, des Landes und der Kommunen müssen jeweils im eigenen Kompetenzbereich stattfinden und dort finanzwirtschaftlich greifen. Ein faires föderatives Konsolidierungskonzept kann nur dann für die gesamte öffentliche Finanzwirtschaft erfolgversprechend wirken, wenn jede föderale Ebene eigene Sparpotentiale aktiviert. Ein ledigliches Abwälzen von Aufgaben „nach unten“ wäre aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht nur unsolidarisch, sondern täuschte Konsolidierungserfolge der übergeordneten Ebenen lediglich vor.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir es, dass die Landesregierung in dem vorliegenden Gesetzentwurf des GFG/SBG 2004/2005 die Grundstrukturen des kommunalen Steuerverbundes unverändert beibehalten hat. Gleichwohl bleibt zu kritisieren, dass mit der Fortschreibung der bisherigen Finanzausgleichspolitik auch die Fehlentscheidungen früherer Finanzausgleichsjahre hinsichtlich der Befrachtung kommunaler Finanzausgleichsmittel beibehalten werden sollen. Nach wie vor will das Land auch in den kommenden Finanzausgleichsjahren in Höhe von rd. 325 Mio. € knappe Finanzausgleichsgelder für staatliche Aufgaben zweckentfremden.

Dies sind Fehlentscheidungen vergangener Finanzausgleichsjahre, die unverzüglich korrigiert werden müssen. Die Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen sind weder bereit noch in der Lage, zur Sanierung der Staatsfinanzen Kürzungen ihrer Finanzausgleichsmasse oder zusätzliche Aufgabenbelastungen hinzunehmen. Dies gilt insbesondere für die mit dem letzten Haushaltsbegleitgesetz eingeführte Krankenhausinvestitionsumlage sowie für die Erhöhung des kommunalen Anteils beim Unterhaltsvorschuss. Die Sparpolitik des Landes muss in einem föderal fairen Verfahren bei den eigenen Politikfeldern, bei den Personal- und Sachausgaben des Landes ansetzen. Das Land muss sich endlich selbst dazu durchringen, die eigenen Politikfelder kostengünstiger und effektiver zu gestalten.

Die von der Landesregierung angekündigten Sparmaßnahmen bereiten den Städten, Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden große Sorgen. Es fehlen detaillierte Informationen, wie sich die geplanten Sparprogramme des Landes „vor Ort“ auswirken werden. Die Kommunen müssen aber befürchten, dass vor allem die freien gemeinnützigen Träger von Einrichtungen der Familien- und Ju-

gendhilfe aus der Umsetzung der in Frage stehenden Streichlisten für die Kommunen kostspielige Konsequenzen ziehen werden. Viele Kommunen erleben bereits, dass sie gerade von den freien Trägern der Wohlfahrtspflege bei einem Rückzug des Landes aus schon fast klassischen Förderkulissen als Ausfallbürgen in Anspruch genommen werden. Hierzu sind sie aber wegen ihrer ureigenen desolaten Finanzsituation einfach nicht in der Lage.

Bei Kürzungen und Streichungen von Zuschüssen hat das Land ggf. auch die politischen Zielkonflikte und die konkreten Versorgungsdefizite bei bisher geförderten Dienstleistungen „vor Ort“ zu verantworten. Selbst vage Andeutungen einer auch nur partiellen Kompensation bisheriger Landesförderungen durch kommunale Gelder widersprechen eklatant der aktuellen kommunalen Realität.

In diesem Zusammenhang sind insbesondere die beabsichtigten Kürzungen im Bereich der Betriebskostenfinanzierung von Tageseinrichtungen für Kinder problematisch. Hier beabsichtigt das Land zur Konsolidierung des Landeshaushaltes im Jahr 2004 den Betrag von 50,7 Mio. € und im Jahre 2005 den Betrag von 75,1 Mio. € einzusparen.

Es ist einfach nicht möglich, dass die Kürzungen von den Trägern der Tageseinrichtungen für Kinder durch interne Umschichtungen bzw. durch eine Aktivierung von Rücklagen aufgefangen werden. Eine Kompensation aus Mitteln kommunaler Kassen schließen wir aus den vorgenannten Gründen ebenfalls aus. Die Folgen der beabsichtigten Kürzungen in der Förderung der Kindertagesstätten müssen sich demnach in entsprechenden Leistungseinbußen bei der Versorgung der Kinder niederschlagen. Dies bedeutete Zielverluste, die mit den gegenwärtigen Bedarfssituationen „vor Ort“ nicht in Einklang zu bringen sind. Das Land muss hierfür die politische Verantwortung tragen.

Um in diesem Kontext ein weiteres Beispiel aus dem aktuellen Sparkatalog des Landes zu nennen, sei auf die Streichung der sog. Übungsleiter-Pauschale aus dem Etat des Sportministers hingewiesen. Diese Gelder aus den Fachetats des Landes kamen bislang in Höhe von jährlich 9,5 Mio. € den Übungsleitern und Übungsleiterinnen in den nordrhein-westfälischen Sportvereinen zugute. Die Sportvereine übernehmen insbesondere mit ihrer Jugendarbeit vor Ort einen umfassenden sozialen Auftrag. Dessen Erfüllung wird nunmehr durch die Streichung der Übungsleiter-Pauschale in Frage gestellt. Keine Frage kann es aber sein, dass diese Kürzung einer bisherigen Landesförderung durch die neu in das Gemeindefinanzierungsgesetz aufgenommene Sportpauschale kompensiert werden kann. Diese Sportpauschale hat mit der bisherigen Förderung der Übungsleiter aus dem Etat des Sportministers nichts zu tun. Sie rekrutiert sich ausschließlich aus bisherigen Mitteln zur Förderung des Sportstätten-

baus und ist deshalb konsequenterweise auch nur zur Förderung der Sanierung, Modernisierung und Baus von Sportstätten vor Ort reserviert. Eine Finanzierung der bisherigen Übungsleiter-Pauschale aus Mitteln der Sportpauschale hieße in der Tat bisheriges Landesgeld durch kommunales Geld zu ersetzen. Nicht nur vor dem Hintergrund der desolaten kommunalen Finanzlage müssen derartige Tauschgeschäfte ausgeschlossen werden.

Vergleichbare Problemsituationen sind zu erwarten bei Kürzungen beispielsweise in den Bereichen Schienenpersonennahverkehr, Weiterbildung, Ersatzschulen sowie bei sozialen und kulturellen Einrichtungen.

Zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes/Solidarbeitragsgesetzes 2004/2005

1. Quantitative Eckdaten

Die Landesregierung hat in der letzten Woche ihren Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes/Solidarbeitragsgesetzes 2004/2005 in den Landtag eingebracht. Im Rahmen dieser Einbringung hatte sie angekündigt, zu prüfen, ob und inwieweit die quantitativen Konturen und Strukturen des vorliegenden Entwurfs zu Gunsten der Kommunen nachgebessert werden können. Wie inzwischen bekannt wurde, beabsichtigt die Landesregierung, sich zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Haushaltsjahr 2004 stärker kreditpolitisch zu engagieren. In diesem Zusammenhang will das Land die Auswirkungen eines Vorziehens der dritten Steuerreformstufe auch auf den kommunalen Steuerverbund des GFG 2004 per Kredit ausgleichen. Hierdurch könnte der zur Verfügung stehende Verbundbetrag des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2004 deutlich aufgestockt und insbesondere die Schlüsselzuweisungen und die Investitionspauschalen für das Jahr 2004 gesteigert werden.

Die beabsichtigte Kreditierung der Finanzausgleichsverluste durch das Vorziehen der dritten Steuerreformstufe auf 2004 kann aus unserer Sicht nur als second-best-Lösung gelten. Die Städte, Gemeinden und Kreise plädieren stattdessen für eine weitgehende Gegenfinanzierung dieser Maßnahme. Die nunmehr beabsichtigte Kreditierung der steuerreformbedingten Zuweisungsverluste im GFG 2004 ist nur eine Hilfe auf Zeit.

Die Landesregierung hat über die vorgenannten Korrekturen ihrer bisherigen Finanzausgleichspläne bereits am 18.11.2003 im Kabinett abschließend beraten und bereitet derzeit eine entspre-

chende Ergänzung zum vorliegenden Regierungsentwurf vor. Diese Ergänzung soll in der kommenden Woche dem Landtag zugeleitet werden.

Wegen der damit intendierten Änderungen der quantitativen Eckdaten des vorliegenden Gesetzentwurfs sehen wir zum gegenwärtigen Zeitpunkt von einer entsprechenden Kommentierung des vorliegenden Gesetzentwurfs ab. Wir erwarten, dass wir rechtzeitig vor der anstehenden Anhörung über die Ergänzung des Regierungsentwurfs informiert werden. Wir werden sodann zu den geänderten Strukturen des GFG/SBG 2004/2005 in der Anhörung mündlich Stellung nehmen.

2. Strukturelle Änderungen im Gemeindefinanzierungsgesetz 2004/2005

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht erstmals die Ausweisung einer Sportpauschale vor, die nach Einwohnern verteilt wird und an die Stelle der bisherigen projektbezogenen Sportstättenförderung getreten ist. Diese Sportpauschale wird von uns insbesondere dann begrüßt, wenn sichergestellt werden kann, dass diese Mittel auch zur Sanierung und Instandsetzung von Sportanlagen eingesetzt werden können. Eine Finanzierung der bisherigen Übungsleiter-Pauschale aus der neuen Sportpauschale wird von uns strikt abgelehnt.

Der vorliegende Gesetzentwurf weist ebenfalls erstmals die zusätzliche Ausweisung einer Investitionspauschale für die Landschaftsverbände vor, mit der diese in erster Linie bei ihren Investitionen im Rahmen der Eingliederungshilfe entlastet werden sollen. Wir können diese neue pauschale Förderung der Landschaftsverbände dann akzeptieren, wenn sichergestellt werden kann, dass damit auch die laufenden Belastungen der Landschaftsverbände im Bereich der Eingliederungshilfe reduziert werden können. Nur dann wäre diese Zuweisung umlagerelevant und könnte letztlich zur Entlastung der Mitgliedskörperschaften der Landschaftsverbände führen.

3. Zum Solidarbeitraggesetz 2004/2005

Die Regelungen des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit nach dem Solidarbeitraggesetz haben sich in den letzten Jahren bewährt. Eine interkommunale Verteilung der Einheitslast nach dem Kriterium der örtlichen Finanzkraft scheint und gerecht und sollte fortgesetzt werden.

Die Anpassung der landesspezifischen Regelungen für die kommunale Beteiligung an den einheitsbedingten Lasten wirft insbesondere wegen der Neuregelung des Fonds Deutsche Einheit (FDE) und des Länderfinanzausgleichs (LFA) ab 2005 grundsätzliche Fragen auf. Hierüber sollten nochmals mit den kommunalen Spitzenverbänden Gespräche stattfinden. Es ist dabei zu hinterfragen, ob und inwieweit im Rahmen der relativ hohen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit tatsächlich einigungsbedingte Lasten umverteilt werden.