

Städtetag NRW · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

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

40221 Düsseldorf

Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

30.01.2001/koe

Telefon (02 21) 37 71-0
Durchwahl 37 71-2 39
Telefax (02 21) 37 71-1 60

eMail post@staedtetag-nrw.de

Bearbeitet von
Dr. Engelbert Münstermann

Aktenzeichen

20.10.22 N

Öffentliche Anhörung der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes/Solidarbeitragsgesetzes 2001 (LT-Drs. 13/402) unter Einschluss der 1. Ergänzungsvorlage (LT-Drs. 13/620)

Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

in der Anhörung des Landtagsausschusses für Kommunalpolitik am 7. Februar 2001 wird der Städtetag 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/Solidarbeitragsgesetz 2001 unterstützen könnten.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Dr. Engelbert Münstermann

Anlage



Postfach 51 06 20
50942 Köln

Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

25.01.2001/to

Telefon (02 21) 37 71-0
Durchwahl 37 71- 2 39
Telefax (02 21) 37 71-1 60

eMail post@staedtetag-nrw.de

Bearbeitet von
Dr. Engelbert Münstermann

Aktenzeichen

20.10.22 N

Umdruck-Nr.

U 6109

Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen

***zum Entwurf des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes
Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände
im Haushaltsjahr 2001 und zur Regelung des interkommunalen Aus-
gleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag
zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 2001***

(LT-Drs. 13/402)

unter Einschluss der 1. Ergänzungsvorlage

(LT-Drs. 13/620)

Januar 2001

I.

Zur Finanzlage der Städte in Nordrhein-Westfalen

Der Zustand der Finanzen in den Städten des Landes Nordrhein-Westfalen ist nach wie vor desaströs ! Trotz eines strikten Konsolidierungskurses können die meisten Großstädte an Rhein und Ruhr noch nicht einmal genug Geld aufbringen, um ihr laufendes Geschäft, d.h. die täglichen Güter und Dienstleistungen für ihre Bürgerinnen und Bürger zu finanzieren. Die Defizite ihrer Verwaltungshaushalte entwickeln sich auf Rekordniveau und müssen über sog. Kassenkredite abgedeckt werden. Eine derartige Kreditfinanzierung laufender Ausgaben - nach der Logik unseres Haushaltsrechtes eigentlich die Ausnahme - wird für die nordrhein-westfälischen Großstadtkämmerer zum leidigen Regelfall, zur absurden Normalität.

Ende 1999 mussten die nordrhein-westfälischen Großstädte mit über 3 ½ Mrd. DM mehr als die Hälfte aller Defizite in den Verwaltungshaushalten der unmittelbaren Mitgliedstädte des Deutschen Städtetages (rd. 7 Mrd. DM) verbuchen. An dieser fatalen Spitzenstellung haben unsere Städte trotz weiterer Konsolidierungsanstrengungen nichts grundlegendes ändern können. Trotz unverkennbarer Sparerfolge zeigen aber die Haushaltssignale der meisten großen und größeren Städte unseres Landes weiterhin auf rot !

Von der schon seit Jahren erhofften Trendwende zum Besseren kann also in unseren Städten nicht die Rede sein. Sieht man einmal von lokal wie temporär begrenzten finanziellen Aufhellungen in einigen Stadtetats ab, so bleibt die Finanzlage der meisten Städte unseres Landes äußerst angespannt. Die sozio-ökonomischen Krisen besonders der strukturschwachen Großstädte in Nordrhein-Westfalen sind weitgehend ungelöst. Sie ziehen nach wie vor tiefe Spuren in den Stadthaushalten mit verheerenden Konsequenzen sowohl für Einnahmen wie für Ausgaben.

An dieser krisenhaften Entwicklung wird sich auch im laufenden Jahr nichts ändern. Ganz im Gegenteil ! Folgt man den vorliegenden Haushaltsprognosen, so wird sich im Jahr 2001 ganz im Zeichen des Steuersenkungsgesetzes die Lage der Stadtfinanzen an Rhein und Ruhr eher noch dramatisch zuspitzen. Den positiven Auswirkungen des Steuersenkungsgesetzes für die Bürgerinnen und Bürger und für die Wirtschaft unserer Städte stehen massive Mindereinnahmen für die städtischen Haushalte gegenüber. Nach Berechnungen auf der Basis von Schätzungen des Bundesfinanzministeriums summie-

ren sich allein die Steuerverluste der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden im Jahre 2001 auf über 1 Mrd. DM. In ähnlicher Höhe ergeben sich darüber hinaus für die nordrhein-westfälischen Kommunen im Jahre 2001 mittelbare Mindereinnahmen aus der Steuerverbundautomatik des kommunalen Finanzausgleichs. Diese unmittelbaren und mittelbaren Mindereinnahmen werden sich - wenn auch zunächst in abgeschwächter Form - in den nächsten Jahren wiederholen. Ein neuer Höhepunkt der Entlastungspolitik für Bürgerinnen und Bürger und der Belastungspolitik für die Städte und Gemeinden ist bereits für das Jahr 2005 absehbar.

Eine Sanierung der Stadtfinanzen von der Einnahmeseite her bleibt also weiterhin ausgeschlossen. Die nordrhein-westfälischen Kommunen haben über die bisher geschilderten Einnahmeausfälle hinaus in den kommenden Jahren erhebliche Einnahmeausfälle und Zusatzbelastungen infolge weiterer Bundesgesetze zu verkraften: Diese resultieren insbesondere aus dem Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002, aus dem Familienförderungsgesetz, aus dem Haushaltssanierungsgesetz und künftig auch aus der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge im Rahmen der noch zu verabschiedenden Rentenreform sowie aus den vom Bundesverfassungsgericht geforderten weiteren Verbesserungen des Familienleistungsausgleichs ab 2002.

Die steuerpolitischen Perspektiven des Bundes zeigen einmal mehr, dass finanzielle Sanierungshilfen aus diesem Politikbereich für die Städte nicht zu erwarten sind. Ähnliches gilt für den Verkauf des sog. „Tafelsilbers“. Hier haben schon die bisherigen Konsolidierungsrunden für eine „Flurbereinigung“ gesorgt. Darüber hinaus ist bei einem weiteren Verkauf von Stadtvermögen auch zu prüfen, ob und inwieweit dieses Vermögen zu einer aktiven Stadtpolitik notwendig ist. Der Verkauf bestimmter Vermögenobjekte kann die Möglichkeiten einer zukunftsorientierten Stadtpolitik mittel- und langfristig reduzieren oder gar gegen Null fahren. -

Da darüber hinaus die Handlungsspielräume der Gebühren- und Schuldenpolitik nicht nur in den nordrhein-westfälischen Städten bereits ausgereizt oder gar überreizt sind, müssen die Möglichkeiten eines einnahmepolitischen Krisenmanagements durch Mobilisierung von Einnahmen bzw. Einnahmereserven mit äußerster Skepsis beurteilt werden.

Aus diesen Gründen gibt es zur Fortsetzung der Spar- und Konsolidierungspolitik in den städtischen - wie auch in den anderen öffentlichen - Haushalten keine Alternative. Dabei ist es aber wichtig und entscheidend, dass die Konsolidierung der öffentlichen Etats - die unabdingbare Sparpolitik des Bun-

de, des Landes und der Kommunen - jeweils im eigenen Kompetenzbereich stattfindet und dort finanzwirtschaftlich greift. Ein faires und föderatives Konsolidierungskonzept kann nur dann für die gesamte öffentliche Finanzwirtschaft erfolgsversprechend wirken, wenn jede föderale Ebene eigene Sparpotentiale aktiviert. Ein ledigliches Abwälzen von Aufgabenlasten „nach unten“ wäre nicht nur unsolidarisch, sondern täuschte Konsolidierungserfolge nur vor.

Für das Gelingen einer derartigen Stadtpolitik auf „Sparflamme“ ist es unabdingbar, dass das Land in Städten und Gemeinden Handlungsspielräume schafft, damit diese ihre Sparhaushalte ohne Rechtsprobleme fahren können. Dies bedeutet für das Land einen absoluten Verzicht auf neue Leistungsgesetze und verlangt zudem eine Überprüfung sämtlicher Standards und Richtlinien. Hier sind die Arbeiten der früheren „Grevener-Kommission“ erneut aufzugreifen und fortzusetzen. Es sind Lösungen an der „Unterkante“ des Vertretbaren zu suchen. Den Städten und Gemeinden unseres Landes muss erlaubt sein, bei knapper werdenden Finanzen auch entsprechend reduzierte Leistungen anzubieten.

Der Ausgleich der städtischen Haushalte muss nicht nur auf dem Papier oberste Priorität genießen. Zur Konsolidierung der städtischen Etats müssen fachspezifische Optimallösungen überdacht und - zumindest teilweise - durch bezahlbare „second-best-Lösungen“ ersetzt werden. Wenn den Städten derartige Aufgabenentlastungen verweigert werden, entwickeln Reformen wie das Steuersenkungsgesetz aus Sicht der Städte eine fatale Schlagseite. Sie reduzieren die finanzielle Leistungsfähigkeit der Städte ohne gleichzeitig korrespondierende Aufgaben- und Ausgabenentlastungen zu eröffnen. Die Haushaltsschieflage unserer Städte eskaliert und bleibt - wenn nicht massiv und gezielt gegengesteuert wird - in aussichtslosen Zonen.

Das Land muss in dieser Situation seiner Verantwortung für die Städte gerecht werden:

- Es muss sich beim Bund dafür einsetzen, dass mittel- und langfristig die finanzielle Basis der Städte durch eine Reform des Gemeindefinanzsystems nachhaltig gestärkt wird.
- Es muss aus eigener Kraft den Städten in Nordrhein-Westfalen Handlungsspielräume verschaffen. Leistungsgesetze und Leistungsnormen müssen auf den Prüfstand und den finanziellen Möglichkeiten angepasst werden.

- Der kommunale Finanzausgleich muss stabil und verlässlich bleiben. Für staatliche Haushaltssanierer muss er zu einer Tabu-Zone werden. Die Finanzprobleme des Landes und der Städte dürfen nicht gegeneinander in dubiosen Vergleichen ausgespielt werden.

II.

Zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2001 einschließlich Ergänzung

Unter dem Druck der Altfehlbeträge und in Erwartung sinkender Steuereinnahmen sind die Städte auf finanzielle Hilfe des Landes angewiesen. Dabei ist es ihnen nur allzu bewusst, dass auch das Land die Folgen der Steuerentlastungspolitik zu tragen hat und dementsprechend in seiner Leistungsfähigkeit für einen hilfreichen Finanzausgleich geschwächt ist.

Wir müssen es deshalb mit Sorge zur Kenntnis nehmen, dass - unter Berücksichtigung der Ergänzungsvorlage - der verfügbare Verbundbetrag des Steuerverbundes im GFG 2001 um über 630 Mio. DM, d.h. um - 4,4 % abnimmt. In Anbetracht dieser Perspektiven müssen wir gegenüber dem Land anerkennen, dass die massive Abnahme der Steuerverbundeleistungen 2001 schwerpunktmäßig bei den Zweckzuweisungen verbucht wurde und vor allem dort ihren Niederschlag fand. Der Rückgang unserer Schlüsselzuweisungen beläuft sich aber immer noch im Durchschnitt aller Gemeinden auf - 1,2 %. Sofern sich im weiteren Beratungsverlauf beispielsweise durch eine Neueinschätzung der Verbundgrundlagen zusätzliche Mehreinnahmen im Steuerverbund 2001 ergeben, bitten wir, diese ebenfalls den Schlüsselzuweisungen zuzuführen.

Die Verteilungssystematik der regelgebundenen Zuweisungen soll nach dem vorliegenden Entwurf im Gemeindefinanzierungsgesetz 2001 im wesentlichen unverändert bleiben. Lediglich die sog. A- und D-Einwohner (außerhalb der Kasernen wohnende Bedienstete der alliierten Streitkräfte und deren Angehörige sowie Diplomaten/ausländische Konsulatsangehörige und deren Angehörige) sollen nicht mehr bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen berücksichtigt werden. Für Städte und Gemeinden, die von dieser Regeländerungen besonders betroffen werden, sieht der Gesetzentwurf zeitlich befristete Überbrückungshilfen vor. Wir sind hiermit einverstanden, geben allerdings aus Sicht der betroffenen Städte zu bedenken, ob diese Überbrückungshilfen im Interesse der betroffenen Städte nicht zeitlich stärker gestreckt werden können.

Die Absicht der Landesregierung, im Zusammenhang mit dem Übergang des Straßenbaus in den Verantwortungsbereich des Landes Bedarfszuweisungen und Schlüsselzuweisungen der Landschaftsverbände in Höhe von insg. 310 Mio. DM zu kürzen und den Steuerverbund in entsprechender Höhe mit zusätzlichen Zweckzuweisungen zu befrachten, wird von den Städten strikt abgelehnt.

Die Städte hatten sich mit der Verstaatlichung der Straßenbauverwaltung im Interesse eines tragfähigen Konsenses ausdrücklich unter der Bedingung einverstanden erklärt, dass die Verstaatlichung der Straßenbauverwaltung nicht zum Anlass genommen werden darf, den Gemeindefinanzausgleich mit der bislang von den Landschaftsverbänden aufgebrachtene „Eigeninteressenquote“ zu befrachten. Diese Position hatten wir bereits in unseren Stellungnahmen zum Zweiten Modernisierungsgesetz und auch zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2000 vertreten. Eine Fortschreibung der Eigeninteressenquote halten wir nach Überleitung der Straßenbauverwaltung in den Verantwortungsbereich des Landes auch weiterhin für nicht akzeptabel.

Über diese grundsätzliche Kritik an einer faktischen Kürzung des Steuerverbundes hinaus muss auch die konkrete Ausgestaltung der beabsichtigten Befrachtungsaktion von uns moniert werden. Diese Kritik gilt vor allem der geplanten Befrachtung des Steuerverbundes mit Zweckzuweisungen für kommunale Weiterbildungseinrichtungen in Höhe von 80 Mio. DM.

Im Zusammenhang mit der im Jahre 1999 abgeschlossenen Novellierung des Weiterbildungsgesetzes (WbG) hat die Landesregierung eine Garantieerklärung zur Förderung der Weiterbildung in unveränderter Höhe bis Ende des Jahres 2004 abgegeben. Eine entsprechende Regelung ist in § 22 Abs. 2 WbG aufgenommen worden. Die geplante Befrachtung des GFG mit einem Großteil der Weiterbildungsförderung widerspricht dieser Zusage, da im Landeshaushalt lediglich rd. 23 Mio. DM an Weiterbildungsmitteln verbleiben. Im Ergebnis kommt dies einer Kommunalisierung der Weiterbildungsförderung gleich, die aus kommunaler Sicht abzulehnen ist.

Es wird daher gefordert, die Weiterbildungsförderung wieder, wie ursprünglich geplant, in vollem Umfang im Landeshaushalt zu veranschlagen.

Beim Schüleransatz bitten wir nochmals, im GFG 2001 die sonderpädagogische Förderung an Regelschulen zu berücksichtigen. Seitens der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzen-

verbände von Nordrhein-Westfalen ist in der Vergangenheit bereits mehrfach die Forderung nach einer Berücksichtigung der mit der Durchführung der sonderpädagogischen Förderung an allgemeinbildenden Schulen verbundenen Kostenbelastung im GFG erhoben worden. In der Sache geht es darum, einer Benachteiligung solcher Schulträger im GFG entgegenzuwirken, die sich im Bereich der sonderpädagogischen Förderung an allgemeinbildenden Schulen (gemeinsamer Unterricht) engagieren. Die sonderpädagogisch geförderten Schüler/innen am Förderort Regelschule sollten im Rahmen des Schüleransatzes weiterhin wie Sonderschüler mit dem erhöhten vom Hundertsatz Berücksichtigung finden.

Darüber hinaus wäre denkbar, bei der Festlegung der entsprechenden Sätze im Schüleransatz nicht nur zwischen Halbtags- und Ganztagschulen zu differenzieren, sondern für den Bereich des "Gemeinsamen Unterrichts" einen neuen zusätzlichen vom Hundertsatz im Schüleransatz festzulegen.

Diese Forderung hatten wir bereits im Zusammenhang mit dem GFG 2000 erhoben. Der Gesetzgeber war uns in dieser Frage nicht gefolgt. Ersatzweise waren aber unter § 20 Abs. 1 Ziff. 7 GFG 2000 2,5 Mio. DM für die Integration behinderter Schüler in Regelschulen veranschlagt worden. Diese Mittel waren eingestellt worden, weil der Schüleransatz nicht verändert werden sollte. Diese Mittel sind auch im Entwurf des GFG 2001 wieder vorgesehen. Gleichwohl gilt: Die Integration behinderter Schüler ist und bleibt aber nach den Schulgesetzen eine Daueraufgabe in unseren Städten. Wir bitten deshalb nochmals, den Schüleransatz entsprechend unserem Vorschlag umzugestalten.

III.

Zum Entwurf des Solidarbeitragsgesetzes 2001

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

IV.

Auswirkungen der Verwaltungsstrukturreform NRW - Zuständigkeitsänderung bei der Hilfe zur Pflege

Mit der Verabschiedung des Zweiten Modernisierungsgesetzes sind die Kompetenzen für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen nach § 100 BSHG auf die kreisfreien Städte und Kreise verlagert worden. Der endgültige Aufgabenübergang soll zum 01.01.2004 erfolgen. Bis dahin werden die kreisfreien Städte und Kreise an den Kosten beteiligt, und zwar ab 2001 mit jährlichen Steigerungsraten von 25 %.

Diese Aufgabenverlagerung ist für fast alle kreisfreien Städte mit z.T. erheblichen Zusatzbelastungen verbunden, die im Zeitablauf mit einer unwiderstehlichen Dynamik anwachsen und vor allem von den strukturschwachen Großstädten nicht zu verkraften sind.

In Anbetracht der Tatsache, dass die zukünftig örtlich anfallenden Kosten der Pflege größtenteils fremdbestimmt und lokal kaum beeinflussbar sind, hatten sich die Städte mit einer Herabzonung der Pflege ausdrücklich nur unter der Bedingung einverstanden erklärt, dass mit der Aufgabenverschiebung innerhalb des kommunalen Raums parallel und auf Dauer ein voller finanzieller Ausgleich erfolgt.

Mit entsprechenden Finanzausgleichsforderungen, die die bisherigen Ausgleichswirkungen der Landschaftsumlage in (nahezu) vollem Umfang fortschreiben, konnten sich die Städte im Verlauf des parlamentarischen Beratungsprozesses nicht durchsetzen. Das Zweite Modernisierungsgesetz sieht in dem Art. 19 „Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes“ entsprechende Finanzausgleichskonstrukte selbst ansatzweise nicht vor. Zur finanziellen Absicherung derjenigen Gebietskörperschaften, die durch die Herabzonung der Pflege zusätzlich belastet werden, wurde lediglich ein zeitlich befristeter Härteausgleich in der Trägerschaft der Landschaftsverbände vorgeschrieben.

Die Vorschläge der Landschaftsverbände zu einem Härteausgleich nach § 7 des Ausführungsgesetzes zum Bundessozialhilfegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen liegen inzwischen vor. Nicht nur wegen der völlig unzureichenden Finanzwirkungen haben die Städte diese Vorschläge für eine Härteregelung einmütig abgelehnt. Den ursprünglichen Vorstellungen und Forderungen der Städte, den Reformabschnitt des Zweiten Modernisierungsgesetzes in Sachen „Hilfe zur Pflege“ mit einem zeitgleichen, vollständigen und nachhaltigen Finanzausgleich zu verbinden, können diese Regelungen in keiner Weise entsprechen.

Die Städte fühlen sich vom Land in dieser Sache im Stich gelassen. Es hätte auch für das Land im Verlauf des Beratungsprozesses erkennbar sein müssen, dass in Anbetracht der äußerst schwierigen Finanzlage und der divergierenden Interessen im kommunalen Raum eine interkommunale Finanzausgleichsregel im Interesse der kreisfreien Städte bei den Landschaftsverbänden nicht konsensfähig sein konnte. Indem das Land dennoch die Verantwortung für einen Härteausgleich auf die Landschaftsverbände abgeschoben hat, hat es sich selbst seiner kommunalpolitischen Verantwortung entzogen.

Die Städte bitten das Land eindringlich darum, diese Fehlentscheidung zu korrigieren. Spätestens ab 2004 müssen im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes - und zwar als Sonderlastenausgleich - Regelungen gefunden werden, die für die von der Hilfe zur Pflege belasteten Städte einen angemessenen Finanzausgleich garantieren können.