

I-A

## Protokoll

25. Sitzung (öffentlich)

7. Oktober 1987

Düsseldorf - Haus des Landtags

13.00 Uhr bis 15.00 Uhr

Vorsitzender: Abg. Wagner (CDU)

Stenograph: Hezel

### Verhandlungspunkt

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1988 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1988)

Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksache 10/2252

### und

Erstes Gesetz zur Regelung von Rahmenbedingungen über die Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände  
(1. Gemeindefinanzierungsrahmengesetz - GFRG 1987)

Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P.  
Drucksache 10/2083

Zuschriften 10/1424, 10/1425, 10/1427, 10/1436 und 10/1437

Zu den beiden Gesetzentwürfen hört der Ausschuß für Kommunalpolitik je einen Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der Landschaftsverbände:

### Seiten

Städtetag Nordrhein-Westfalen  
Beigeordneter Schäfer  
Zuschrift 10/1424

1 - 3  
19 - 21  
23, 27

**Ausschuß für Kommunalpolitik**  
**25. Sitzung****07.10.1987**  
**hz-sz**

|                                                            | <u>Seiten</u>      |
|------------------------------------------------------------|--------------------|
| Nordrhein-Westfälischer Städte-<br>und Gemeindebund        | 3 - 7<br>18 - 19   |
| Erster Beigeordneter Heinrichs<br>Zuschrift 10/1437        | 23 - 24            |
| Landkreistag Nordrhein-Westfalen                           | 7 - 16             |
| Geschäftsführendes Vorstandsmit-<br>glied Leidinger        | 21 - 22<br>24 - 26 |
| Zuschriften 10/1427 und 10/1436                            | 27 - 28<br>29 - 31 |
| Landschaftsverbände Rheinland und<br>Westfalen-Lippe       | 16 - 18<br>28 - 29 |
| Erster Landesrat Esser (LV Rheinland)<br>Zuschrift 10/1425 |                    |

Die Sachverständigen beantworten auch Einzelfragen von  
Ausschußmitgliedern zu den vorliegenden Gesetzent-  
würfen. - Beschlüsse werden nicht gefaßt.

Nächste Sitzung: Mittwoch, 4. November 1987, 13.00 Uhr  
Beratung des GFG 1988  
Die Tagesordnung im einzelnen wird noch bekannt-  
gegeben.

- - - - -

Ausschuß für Kommunalpolitik  
25. Sitzung

07.10.1987  
hz-sz

Vorsitzender: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich eröffne die 25. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik. Die kommunalen Spitzenverbände sowie die beiden Landschaftsverbände haben heute Gelegenheit, zu den Entwürfen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988 und des 1. Gemeindefinanzierungsrahmengesetzes 1987 öffentlich Stellung zu nehmen. Ich begrüße alle Sitzungsteilnehmer und gebe bekannt, wer für die jeweiligen Spitzenverbände anwesend ist:

Für den Städtetag Nordrhein-Westfalen sind das Beigeordnete Schäfer als Sprecher und Hauptreferent Dr. Münstermann;

für den Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebund Erster Beigeordneter Heinrichs als Sprecher, Stadtdirektor Schweins (Rheda-Wiedenbrück) und Referentin Schwabedissen;

für den Landkreistag Geschäftsführendes Vorstandsmitglied Leidinger als Sprecher und Beigeordneter Dr. Krämer;

für die Landschaftsverbände Erster Landesrat Esser (LV Rheinland) als Sprecher und Erster Landesrat Sudbrock.

Zu dem vorgesehenen Verfahrensablauf darf ich darauf hinweisen, daß die schriftlich formulierten Stellungnahmen inzwischen als Zuschriften an die Ausschußmitglieder verteilt worden sind. Ich bitte die von den kommunalen Spitzenverbänden und von den Landschaftsverbänden benannten Sprecher, sich darauf zu beschränken, die schriftlich vorliegenden Stellungnahmen mündlich zu erläutern bzw. zu ergänzen. Zu den beiden Gesetzentwürfen sollte in einem 15 Minuten möglichst nicht überschreitenden Redebeitrag Stellung genommen werden. Im Anschluß daran können die Ausschußmitglieder Zusatzfragen an die Anhörungsteilnehmer stellen. Wenn nötig, kann eine zweite Fragerunde stattfinden.

Wenn alle Beteiligten mit diesem Verfahren einverstanden sind, möchte ich den Sprechern der Verbände in der genannten Reihenfolge das Wort erteilen, zunächst Herrn Schäfer vom Städtetag Nordrhein-Westfalen.

Beigeordneter Schäfer (Städtetag NRW): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Diesmal möchte ich versuchen, mich an die Redezeit von 15 Minuten zu halten.

Erstens darf ich auf die schriftliche Stellungnahme des Städtetages zu beiden Gesetzentwürfen vom 28. September 1987 Bezug nehmen.

Zweitens: Die Haushalts- und Finanzlage der Städte in unserem Lande kann ich als bekannt voraussetzen. Daß sie vielerorts fast dramatisch angespannt ist, wurde mehrfach unterstrichen. Auch in der Begründung zum GFG-Entwurf 1988 ist die Situation zutreffend

Ausschuß für Kommunalpolitik  
25. Sitzung

07.10.1987  
hz-sz

geschildert worden. Wir stehen noch vor Risiken; das eine ist das Ergebnis der nächsten Steuerschätzung, das Mitte November 1987 vorliegen wird, das andere ist, daß wir bis zur Stunde noch nicht wissen, wie die Steuerentlastungen finanziert werden sollen. Das strahlt nicht nur bis 1990 aus, sondern wirkt bis zum heutigen Tage zurück.

Drittens: Der Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988 versucht, das Verteilungssystem für die Schlüsselzuweisungen erneut zu ordnen. Wir hatten Gelegenheit, im vergangenen Mai vor diesem Ausschuß unsere Auffassung zu den Vorschlägen des Finanzausgleichs-Gutachtens vorzutragen. Der Städtetag vertritt die Meinung, daß der Gesetzentwurf die Vorschläge des Gutachtens - das ist vielleicht noch sehr freundlich ausgedrückt - nur halbherzig aufgreift. Wenn wir fragen, warum, können wir feststellen: Es fehlen die Mittel, um das Schlüsselzuweisungs-Verteilungssystem mehr zu verbessern, und es wirken sich natürlich auch die deutlich gewordenen Interessengegensätze aus. Die Konsequenz ist: Der Gesetzentwurf versucht eine sehr kleine Lösung, von der man wohl vermuten darf, daß sie angesichts der Entwicklungslinien, die wir bereits kennen, einige Jahre gelten wird. - Die Beurteilung: Wir sehen in diesen neuen Vorschriften keinen großen Fortschritt. Die Lösung ist unbefriedigend und auch, weil sie zum Teil nicht konsequent die Vorschläge des Finanzausgleichs-Gutachtens umsetzt, sachlich nicht überzeugend. Der Städtetag bleibt bei seinem Ihnen bekannten Standpunkt, daß die Hauptansatzstaffelspreizung mehr dem Gutachtenvorschlag angepaßt, also statt des Faktors 0,4 mehr der Faktor 0,5 gewählt werden sollte. Wir sind nach wie vor der Ansicht, daß die Erfassung der Steuerkraft mehr in die Richtung auf eine Vereinheitlichung der fiktiven Hebesätze - insbesondere bei der Gewerbesteuer - ausgerichtet sein sollte. Erst dadurch wird den Finanzbedarfen zutreffend Rechnung getragen.

Mein vierter Punkt betrifft die Investitionspauschale. Ihre Verteilung hängt offensichtlich eng mit der Distribution der Schlüsselzuweisungen zusammen. Unser Kritikpunkt ist der Faktor "Fläche", der für die Verteilung der Investitionspauschale eingeführt werden soll. Eine wirklich - auch uns - überzeugende sachliche Begründung - diese müßte wohl eine ausgesprochene Bedarfskomponente sein - ist nicht ersichtlich. Das Finanzausgleichs-Gutachten hat offenbar auch deshalb einen Flächenansatz nicht favorisiert. Unserer Meinung nach taucht er jetzt bei der Verteilung der Investitionspauschale sozusagen als ein "Beruhigungsaspekt" in der Auseinandersetzung auf.

Das Ergebnis ist allerdings, daß der Flächenfaktor die Verbesserungen im System der Verteilung der Schlüsselzuweisungen gewissermaßen wieder konterkariert. Wir haben zu ermitteln versucht - die Zahlen stimmen, wie ich glaube -: 114 Städte und Gemeinden, die an Einwohnerzahl größeren im Lande, verlieren ohne durchschlagende Gründe, wenn dieser Flächenfaktor Gesetz werden sollte. Wir haben die Daten im einzelnen in der Anlage zu unserer

**Ausschuß für Kommunalpolitik**  
**25. Sitzung****07.10.1987**  
**hz-sz**

Stellungnahme aufgezeigt. - Ich darf mir noch die Anmerkung erlauben, daß es diesmal nicht um den - sagen wir es ruhig! - Interessengegensatz zwischen den beiden Schwesterverbänden Städte- und Gemeindebund und Städtetag geht. Auch im Städte- und Gemeindebund sind die Interessen sicher unterschiedlich; denn von seinen großen Mitgliedsstädten werden 75 benachteiligt, wenn diese Flächenverteilungsregelung beschlossen werden sollte. Der Städtetag plädiert für die Verteilung der Investitionspauschale zu zwei Dritteln nach der Einwohnerzahl und zu einem Drittel nach dem Gesichtspunkt der überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit.

Mein fünfter Punkt bezieht sich auf die Dotierung des Finanzausgleichs. Es wäre schön, könnte man sich darüber unterhalten, um welche Marge die Verbundquote angehoben werden könnte. Aber wir kennen ja die Lage des Landes. Ein Ärgernis ist allerdings die Aushöhlung des Kraftfahrzeugsteuerverbundes, seine Befrachtung und die Streichung der Straßenbaulastpauschale. Das kostet, wenn es so käme, Aufträge für den Tiefbau, und es schädigt auch die Substanz vieler Straßen. Wir möchten, daß die Straßenbaulastpauschale auch im Gemeindefinanzierungsgesetz 1988 wieder vorgesehen wird und daß der Kraftfahrzeugsteuerverbund nicht, wie im Entwurf vorgesehen, befrachtet wird. Wir wissen, das bedeutet weniger kommunales Opfer für den Landeshaushalt. Dieser Punkt sollte in den Beratungen des Landtags noch einmal sehr gründlich bedacht werden.

Ein sechstes - letztes - Argument! Zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsrahmengesetzes haben wir uns in unserer Stellungnahme im einzelnen geäußert. Jetzt will ich nur sagen: Der Entwurf enthält viel Bedenkenswertes und auch Erfreuliches, aber ebenso kritisch zu Kommentierendes. Der Grundgedanke, die Kontinuität im Finanzausgleich zu sichern, ist gut; darüber haben wir vor diesem Ausschuß schon des öfteren gesprochen. Aber die Verteilungsregeln, die dieser Entwurf vorsieht, erscheinen in manchen Punkten angreifbar. Das gilt etwa für die Ansätze bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen: Wie kann man die Funktionalität einer Gemeinde rechenbar machen? Ein schwieriges Problem sind auch die Fragen einer Erfassung der Steuerkraft, wobei der Entwurf des Rahmengesetzes mit einer Staffel von sechs fiktiven Hebesätzen sehr viel weiter geht, als wir das bisher in der Gesetzgebung erlebt haben.

Ich möchte mich auf diese Darlegungen beschränken. Wegen der Einzelheiten verweise ich auf unsere schriftliche Stellungnahme.

(Beifall)

Erster Beigeordneter Heinrichs (Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund): Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich will zunächst einige wenige Worte zur allgemeinen Finanzlage sagen. Die amtliche Begründung des Regierungsentwurfs

**Ausschuß für Kommunalpolitik**  
**25. Sitzung****07.10.1987**  
**hz-sz**

gibt nach unserer Auffassung ein realistisches Bild; ich kann mich insoweit auch den Darlegungen des Kollegen Schäfer anschließen. Jedoch möchte ich noch betonen, daß die ungünstige Entwicklung der kommunalen Haushalte kein Problem einer bestimmten Gemeindegrößengruppe ist. Vielmehr verläuft, wie der Begründung zu entnehmen, die unterschiedliche Entwicklung der kommunalen Haushalte quer durch alle Gemeindegrößengruppen hindurch. Unstreitig ist allerdings, daß die strukturschwachen Städte und Gemeinden des Landes auch die größten finanziellen Probleme haben. Was die Aussichten für die kommenden Jahre betrifft, ist insbesondere das Jahr 1988 mit erheblichen Vorbelastungen durch die Steuerreform verbunden. Ich will nur eine Zahl nennen: Nach den beschlossenen Gesetzen wird sich beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer praktisch keine Zuwachsrate ergeben. Die mag sich in dem einen oder anderen Fall verändern, je nachdem, wie die Schlüsselzahlen ausfallen; eine Gemeinde hat etwas mehr, die andere aber schon beträchtlich weniger. Bei den Steuereinnahmen geht es nicht lediglich darum, einen Zuwachs zu kappen; vielmehr werden wir als kommunale Haushalte auf dem Status quo eingefroren.

Vor diesem Hintergrund können wir uns natürlich keineswegs mit der Befrachtung des Kraftfahrzeugsteuerverbundes abfinden. Hier wird unbestritten ein weiteres Konsolidierungsoffer von den Städten und Gemeinden in einer Größenordnung von jetzt 250 Millionen DM erwartet, erfreulicherweise etwas geringer als nach dem Referentenentwurf des GFG 1988. Über alles wird man jedoch sagen können, daß seit 1982 die Kommunen rund 13 Milliarden DM in 1988 zur Konsolidierung des Landeshaushalts werden beigetragen haben. Das bedeutet, auf das Jahr umgerechnet, im nächsten Jahr ungefähr eine Summe von mehr als 3 Milliarden DM.

Deshalb will ich in diesem Zusammenhang einen Punkt ansprechen, der sich gegenwärtig in der politischen Diskussion befindet: Der Städte- und Gemeindebund vertritt die Auffassung, daß die Bundesergänzungszuweisungen in den Steuerbund einzubeziehen sind. Wir haben in den zurückliegenden Jahren als Kommunen erheblich die Leistungen des Landes im Länderfinanzausgleich mitgetragen, und wir haben erheblich an der Konsolidierung mitgewirkt. Deshalb meinen wir, es ist nicht mehr als recht und billig, ebenfalls an den Bundesergänzungszuweisungen beteiligt zu werden, die unser Land nun erstmalig erhalten wird.

Den zweiten Schwerpunkt bildet die Struktur des Gemeindefinanzierungsgesetzes. Insoweit darf ich auf die Anhörung am 27. Mai d.J. verweisen. Wir begrüßen generell die Aussage, daß durch die Umsetzung des Sachverständigengutachtens der Status quo der einzelnen Gemeinden bei den allgemeinen Zuweisungen gewahrt werden soll. Wir sehen auch, daß der Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes insoweit eine realistische Grundlage bildet. Allerdings wenden wir uns dagegen, daß bei der Dotierung der Schlüsselzuweisungen auf eine Anhebung der Kreisschlüsselzuweisungen verzichtet worden ist. Das bedeutet nämlich unter dem

**Ausschuß für Kommunalpolitik**  
**25. Sitzung**07.10.1987  
hz-sz

Strich, daß rund 52 Millionen DM entgegen früherer Praxis den Kreisen fehlen; dieser Betrag muß letztlich durch eine höhere Kreisumlage aufgebracht werden. Insoweit bedeutet der Entwurf eine Verschiebung zugunsten des kreisfreien Städte; das wird man nicht bestreiten können.

Was die Einzelelemente angeht, meinen wir, daß mit dieser Formel für den Hauptansatz, ohne das Problem anzuerkennen, ein vertretbarer Kompromiß gefunden worden ist. Uns liegt ein Gutachten der Industrie- und Handelskammer in Aachen vor, wonach der Faktor 0,4 den Koeffizienten näher kommt als beispielsweise der Faktor 0,5; deswegen stehen wir auf dem Standpunkt, daß die Landesregierung hier nicht das Gutachten nur unzureichend umgesetzt hat, sondern daß sie bis an die Grenze des Vertretbaren gegangen ist; das möchte ich ausdrücklich betonen.

Im übrigen weise ich darauf hin, daß der Hauptansatz in der vorliegenden Form nicht ohne Problematik ist. Unstreitig wird die hier gefundene Staffel der zentralörtlichen Bedeutung zahlreicher mittlerer und kleinerer kreisangehöriger Städte und Gemeinden nicht gerecht, die ebenfalls erhebliche Umlandfunktionen haben. Es wäre durchaus überlegenswert, darüber weitere Untersuchungen anzustellen, um den Problemen dieser Städte zu entsprechen.

In unserem Verband gab es erhebliche Vorbehalte gegen den Arbeitslosenansatz. Wir haben diese unsere Vorbehalte in systematischer Hinsicht aber zurückgestellt, weil wir der Auffassung sind, daß es hier um eine gezielte Hilfe gerade für die strukturschwachen Städte und Gemeinden geht. Es ist, glaube ich, auch politisch richtig, diesen Gemeinden über den Arbeitslosenansatz zu helfen, obwohl uns als kreisangehörigen Städten und Gemeinden bis zu 40 Prozent dieser zusätzlichen Mittel über die Kreisumlage wieder abgeschöpft werden.

Sodann möchte ich etwas zu den Berechnungsfaktoren sagen, die Herr Kollege Schäfer angesprochen hat. Anlässlich der Anhörung am 27. Mai d.J. haben wir zum Ausdruck gebracht - und ich wiederhole es -: Wir werden entschieden gegen einen einheitlichen Hebesatz kämpfen, wie er hier gefordert wird, weil er nach unserer Auffassung nicht den unterschiedlichen Gesichtspunkten, wie sie im Lande bestehen, gerecht wird. Insoweit verweisen wir auch auf die Ausführungen, die wir seinerzeit anlässlich der Anhörung gemacht haben.

In den letzten Tagen und Wochen ist die Investitionspauschale zum Hauptkritikpunkt geworden. Daß sie um 70,5 Millionen DM niedriger ist als im laufenden Jahr, ist nicht besonders schön. Aber wir meinen, daß mit der Investitionspauschale und den vorgeschlagenen Verteilungsregelungen gerade den Gesichtspunkten entsprochen wird, die in dem Sachverständigengutachten erwähnt worden. Dabei geht es um die Belastungsfaktoren für die kommunalen Haushalte aus der Fläche, die unbestreitbar vorhanden sind. Dies hat das

Ausschuß für Kommunalpolitik  
25. Sitzung

07.10.1987  
hz-sz

Sachverständigengutachten überhaupt nicht in Frage gestellt. Die Problematik bestand im Grunde darin, einen vernünftigen Ansatz zu finden. Wenn die Landesregierung in diesem Zusammenhang diesen Ansatz im Rahmen der Investitionspauschale gefunden hat, so kommt sie damit den Überlegungen des Gutachtens am nächsten.

Wir haben Verständnis dafür, wenn aus der Sicht bestimmter Städte und Gemeinden diese Fachkomponente bei der Investitionspauschale abgelehnt wird. Aber - das sage ich ganz deutlich - wir haben kein Verständnis für eine Aussage, daß sich für eine Fachkomponente keinerlei sachliche Bedarfsargumente finden ließen. Hier werden Überlegungen des Landtags und der Landesregierung in den zurückliegenden Jahren auf den Kopf gestellt, und dies steht auch in krassem Widerspruch zu einer jahrelang unbestrittenen Gesetzgebungspraxis des Landtags; denn bei der Verteilung der pauschalierten Straßenbaumittel für die Kreise wurden nicht nur die Einwohnerzahl, sondern auch die Fläche und die Straßenlänge berücksichtigt, was gewiß seine Grenzen hat.

Auch der Hinweis, die Belastungen der Flächengemeinden seien durch Zweckzuweisungen z.B. im Rahmen der Abwasserbeseitigung aufzufangen, ist nach unserer Auffassung nicht stichhaltig. Nur ein Beispiel dafür, daß die Mittel für die Abwasserbeseitigung nicht ausreichen: Wir haben im Regierungsbezirk Köln die Situation, daß für den Bau der Großkläranlage der Stadt Köln die Mittel eines ganzen Jahres gebunden werden und sämtliche Umlandgemeinden keine Zuweisungen bekommen können. In diesem Zusammenhang muß ich auch noch einmal darauf hinweisen, daß aus der Abwasserabgabe die Mittel im Augenblick äußerst spärlich fließen, weil durch die Novellierung des Gesetzes ab 01.01.1987 eine Aufrechnung mit künftigen Aufwendungen vorgenommen werden kann, so daß dieser Topf der Abwasserbeseitigung praktisch im Augenblick für viele Städte und Gemeinden keine Quelle bietet.

Noch ein Wort zur Verteilungsgerechtigkeit des GFG 1988! Beim Studium bestimmter Ausführungen habe ich den Eindruck gewonnen, als ob das Sachverständigengutachten mehr oder weniger den Kompromiß für den künftigen Gesetzentwurf der Landesregierung und des Landtags vorgezeichnet hat. Diese Aussage hat im Grunde genommen das Mißtrauen des Städte- und Gemeindebundes gegen Aussagen des Gutachtens bestätigt. Wir sind immer davon ausgegangen, daß das Gutachten Landesregierung und Landtag in sachlich fundierter Weise zuarbeiten soll und daß es letztlich Aufgabe der Landesregierung und des Landtags ist, die entscheidenden politischen Akzente zu setzen. Dies sollte nicht durch ein Gutachten geschehen. Es war auch in den vergangenen Jahren guter Brauch in diesem Hause, und wir meinen, dies soll so bleiben.

Zu dem von der F.D.P. vorgelegten Entwurf eines Gemeindefinanzierungsrahmengesetzes! Die F.D.P.-Fraktion rennt mit ihrer Aussage, für mehr Berechenbarkeit und Kontinuität im Finanzausgleich zu sorgen, beim Städte- und Gemeindebund offene Türen ein. Wir haben

**Ausschuß für Kommunalpolitik**  
**25. Sitzung****07.10.1987**  
**hz-sz**

diese Forderung seit Jahren erhoben. Nur fragen wir auch: Wie ist diese Kontinuität und Berechenbarkeit des Finanzausgleichs zu erreichen, wenn beispielsweise in diesem Jahr im Finanzplanungsrat noch keine Vorgaben für die Aufteilung der Haushalte der einzelnen Gebietskörperschaften für die Jahre 1990 und 1991 vorliegen? Das hat seinen Niederschlag in den Orientierungsdaten gefunden, die der Innenminister vor einiger Zeit herausgegeben hat.

Unbeschränkt positiv zu bewerten ist die Absicht, den Verbundsatz sukzessive anzuheben. Das gleiche gilt für den Kraftfahrzeugsteuerverbund. Wir fragen uns allerdings, wie sich diese Verbesserungen angesichts der Ausfälle im Rahmen der künftigen Steuerreform realisieren lassen. Ich habe noch in Erinnerung, daß wir im letzten Jahr zu einem F.D.P.-Gesetzentwurf zur Entschuldung des Landes Stellung nehmen mußten. Nun frage ich mich, ob hier nicht zwei widersprüchliche Gesetzentwürfe sich gegenüberstehen: Einer fordert eine Entschuldung in entscheidendem Umfang, und der andere fordert mehr Leistungen zugunsten der Kommunen!

Den Hinweis in dem Gesetzentwurf zur Berechnung der Steuerkraft halte ich für sehr interessant, insbesondere dann, wenn Landesregierung und Landtag die Vorstellungen des Gutachtens weiter verfolgen, über die Regressionsanalyse den Hauptansatz zu ermitteln. Es wäre durchaus auch angebracht, auf der anderen Seite die Ermittlung der Steuerkraft auf diese Weise zu erforschen. Wir meinen, vor diesem Hintergrund sollten einmal Berechnungen durchgeführt werden. Wir würden es sehr begrüßen, wenn Sie die Landesregierung zu solchen Berechnungen ermuntern würden.

Noch ein Wort zur Bonusregelung! Hier haben wir Bedenken. Man kann nicht bestreiten, daß es eine Vielzahl von Städten und Gemeinden gibt, die keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen können. Wir sind an und für sich strukturschwach. Es gibt Ausgleichsstockgemeinden, die seit Jahren unter der Kuratel der Aufsichtsbehörde stehen und beim besten Willen keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen können. Wir müssen die Unterschiedlichkeit der Verhältnisse sehen und können schlecht über eine derartige Bonusregelung in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen. Ich würde mich auf jeden Fall gegen einen solchen Vorschlag wehren.

(Beifall)

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied Leidinger (Landkreistag):  
Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich darf zunächst auf unsere schriftliche Eingabe vom 29. September d.J. verweisen, die Ihnen als Zuschrift vorliegen wird. Ich will mich kurz fassen und mich auf die Hauptpunkt konzentrieren. - Einleitend möchte ich darauf hinweisen, daß der Finanzausgleich, den das Land mit seinen Gemeinden durchzuführen hat, als Rechtsverpflichtung nicht nur aus unserer Landesverfassung resultiert,

sondern schon das Grundgesetz in seinem Artikel 106 sehr eindeutige Vorgaben enthält; das betrifft den Anteil der Kommunen an den Verbundsteuern, die im Bund-Länder-Verhältnis die Länder - ich füge jetzt hinzu: treuhänderisch für die Kommunen - mit kassieren. Zumindest gilt das für den sogenannten obligatorischen Steuerverbund. Sie haben diese Mittel im Rahmen Ihres Länder-Kommunalfinanzausgleichs an die Städte, Gemeinden und Kreise weiterzuleiten. Das Land darf den bei den Finanzausgleichsverhandlungen mit dem Bund geltend gemachten kommunalen Ausgabenbedarf - der ja dem Ausgabenbedarf der Länder zugerechnet wird - nicht unter Berufung auf den Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit - das entspricht dem Text in Artikel 79 LV - verkürzen und diese Mittel teilweise für die Sanierung des eigenen Haushalts einbehalten. Die Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich unseres Landes in den letzten Jahren, die ein beträchtliches Volumen von mindestens über 10 Milliarden DM - wie immer man vorsichtig rechnet; wahrscheinlich sind es 12 bis 15 Milliarden DM - haben, lassen vermuten, daß das Land diese Treuhänderstellung des Grundgesetzes gegenüber den Kommunen in Nordrhein-Westfalen nicht fair ausübt.

Gestatten Sie mir, Herr Vorsitzende, daß ich, um das zu verdeutlichen, in diesem Zusammenhang den ehemaligen Staatssekretär Dr. Johannes Popitz zitiere, der vor der Hauptversammlung des Preußischen Landkreistages im Jahre 1932 zu dem Verteilungskampf zwischen Reich, Ländern und Kommunen etwas ausgeführt hat, was meines Erachtens seine Aktualität bis heute nicht verloren hat. Ich zitiere - mit Genehmigung - einen Auszug aus seinem Vortrag:

Vergegenwärtigen wir uns, wie die Sachlage bisher war, wie sich der Streit um den Finanzausgleich bisher abgespielt hat. Nun, die Kämpfe darum, wie eine Verteilung der Aufgaben und damit der Ausgaben bezüglich der Deckungsmittel zwischen den einzelnen öffentlichen Verbänden stattzufinden habe, vollzogen sich zunächst ausschließlich zwischen den beiden obersten Schichten, also zwischen Reich und Ländern. Die Länder vertraten in diesem Kampf mit dem Ziel, möglichst viel dabei herauszuschlagen, ganz selbstverständlich auch die Interessen der ihnen eingegliederten Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie vertraten diese Interessen mit überaus großem Nachdruck dem Reiche gegenüber, so lange dieser Kampf mit dem Reiche andauerte. Das Reich seinerseits war kaum in der Lage, sich einen klaren Überblick und ein Urteil darüber zu verschaffen, wie weit denn nun diese von den Ländern für sich und ihre Gemeinden und Gemeindeverbände vertretenen Ansprüche wirklich den tatsächlichen Bedarfsverhältnissen entsprächen.

War nun aber dieser Kampf zwischen Reich und Ländern zu Ende, der sich an der Zentrale abspielte, dann änderte sich das Bild. Die Länder waren nur zu sehr geneigt zu vergessen, daß sie in diesem Kampfe ja gerade die Interessen der Gemeinden besonders in den Vordergrund gerückt hatten. Sie gingen mit ihrem "Raube" - wenn ich mich so ausdrücken darf - getrost nach Hause. Aber wenn sie sich nun ihrerseits mit ihren Gemeinden und Gemeindeverbänden auseinandersetzen sollten, dann war plötzlich diese so betonte Interessengemeinschaft mit den Gemeinden irgendwie nicht mehr vorhanden. Es konnte ja auch nicht anders sein, wenn man an das denkt, was ich einleitend sagte, daß es sich ja um Selbstbehauptungskämpfe handelt. Die Selbsthauptung des Landes liegt natürlich denen, die das Land zu vertreten haben, doch noch näher als die Selbstbehauptung der ihnen eingegliederten Gebilde.

- Soweit Johannes Popitz im Jahre 1932! - Lassen Sie mich hinzufügen: Ich habe den Eindruck, daß sich hier gewisse Bilder gleichen könnten.

Das Land Nordrhein-Westfalen ist stolz auf seine Leistungen im kommunalen Finanzausgleich. Es mag durchaus sein, daß der Finanzausgleich in quantitativer und auch in qualitativer Hinsicht in der Spitze aller Finanzausgleiche im Bundesgebiet lag. Wir sind aber in NRW spätestens ab Mitte der siebziger Jahre in das Mittelfeld abgerutscht und befinden uns heute mit Sicherheit im unteren Drittel. Dabei ist zu berücksichtigen, daß in keinem anderen Bundesland den Kommunen eine solche Aufgabenfülle übertragen worden ist wie in Nordrhein-Westfalen. Daher ist der prozentuale Anteil an den Verbundsteuern für sich allein gesehen überhaupt kein Kriterium für die qualitative Bewertung eines Finanzausgleichs. Entscheidend ist allein, ob die von den Kommunen wahrgenommenen Aufgaben unter Berücksichtigung ihrer eigenen Steuerkraft durch die Zuweisungen des Landes im Finanzausgleich solide finanziert werden können oder nicht. Daß zu diesen Aufgaben der Kommunen nicht nur die Pflichtaufgaben gehören, die durch Bundes- oder Landesgesetze festgelegt werden, sondern auch freiwillige Aufgaben, ist in Wissenschaft und Rechtsprechung unbestritten. Das gilt übrigens in gleicher Weise für die Kreise.

Für die Kreise ist der Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988 in seinen Auswirkungen absolut negativ. Die großen Aufgabenblöcke der Kreise sind im wesentlichen durch Bundes- und Landesgesetze bestimmt. Der Anteil der freiwilligen Aufgaben in den Kreishaushalten ist sehr gering, jedenfalls prozentual sehr viel geringer als bei den Gemeindehaushalten. Die Berücksichtigung des Ausgabebedarfs der Kreise durch eine entsprechende Kreisschlüsselmasse ist völlig unzulänglich - und das schon über viele Jahre hinweg.

Die Relation der Kreisschlüsselmasse zu der Gemeindeschlüsselmasse ist in den letzten Jahren zusätzlich weiter verschlechtert worden. 1960 betrug dieses Verhältnis noch 1 : 5,4; 1970 war es bereits 1 : 6, und auf der Grundlage des Entwurfs des Gemeindefinanzierungsgesetz 1988 wäre die Relation 1 : 6,3. Beachten Sie bitte, daß in diesen Relationen viele Millionen DM Differenz stecken!

Andererseits ist die Kostenentwicklung der Kreisausgaben sehr viel stärker als bei allen gemeindlichen Haushalten, und zwar aus der grundsätzlich anders gearteten Aufgabenstruktur. Dies liegt vor allen Dingen an dem hohen Anteil der Sozialausgaben im Kreishaushalt, die ein Volumen von mindestens einem Drittel haben. Dies hätte unseres Erachtens für den Gesetzgeber schon seit Jahren Veranlassung sein müssen, die Kreisschlüsselmasse entsprechend der Ausgabenbelastung und -entwicklung der Kreise überproportional anzuheben. Dies ist nicht geschehen - im Gegenteil: Die eigene Finanzausstattung der Kreise durch Steuern und Schlüsselzuweisungen ist in den letzten Jahren weiter verschlechtert worden. Ich nenne hierzu folgende Fakten.

Erstens: Die Kreise - aber ebenso die Landschaftsverbände - werden nicht an der Investitionspauschale beteiligt. Diese Investitionspauschale wird zu Lasten der Schlüsselmasse gebildet. Sie ist ihrem Wesen nach insbesondere durch die Verteilungsmodifikationen der letzten Jahren meines Erachtens nur als besondere Schlüsselzuweisungsmasse anzusehen.

Zweitens: Den Kreisen ebenso wie den kreisfreien Städten ist der Anteil an der Grunderwerbsteuer ab 1987 weggenommen worden. Dies bedeutete für die Kreise einen Bruttoverlust von 280 Millionen DM, netto 250 Millionen DM, wenn ich die "Vorteile" durch die Einbeziehung eines Teils dieser Grunderwerbsteuer in die Schlüsselmasse berücksichtige. Für diesen einschneidenden Verlust hat es für die Kreise keinen kompensatorischen Effekt gegeben.

Drittens: Für 1988 wird die Kreisschlüsselmasse - das gilt leider auch für die Landschaftsverbände - nicht proportional wie die Gemeindeschlüsselmasse angehoben. Würde die Kreisschlüsselmasse proportional angehoben, würde dies ein Mehr von rund 55 Millionen DM bedeuten. Herr Heinrichs hat darauf eben hingewiesen und zu Recht ausgeführt, daß dies die Kreise zu Umlagenerhöhungen veranlassen muß und daß ein großer Teil dieser 55 Millionen DM der Gesamtverlust des kreisangehörigen Raumes ist. Ein Teil davon wird zugunsten der kreisfreien Städte verwandt, aber der kreisangehörige Raum wird von diesen 55 Millionen DM den größten Anteil nach der Verteilung der Schlüsselmasse als Verlust tragen müssen.

Viertens: Durch den Wegfall der Kraftfahrzeugsteuerpauschale verlieren die Kreise für 1988 71,7 Millionen DM. Gegenüber diesen Verlusten, die nach unserem Dafürhalten eine gezielte Benachteiligung der Kreise im Finanzausgleich darstellen - sie sind ja nicht die Folge eines Naturgesetzes oder der Systematik des

Ausschuß für Kommunalpolitik  
25. Sitzung07.10.1987  
hz-sz

bisherigen Finanzausgleichssystems -, gegenüber dieser gezielten Benachteiligung der Kreise im Finanzausgleich also sind weitere Ausgabenbelastungen insbesondere im Sozialhaushalt zu erwarten. Für den Sozialhaushalt gehen unsere Orientierungsdaten von einer Steigerung von 6,5 Prozent aus. Das ist, meine ich, völlig illusorisch; die Kreise rechnen mit einer Steigerung von mindestens 10 Prozent auf der Basis der bisherigen Richtsätze. Hinzu kommen aber weitere Steigerungen für die Einführung des Statistikmodells in der Sozialhilfe, auf die sich die Arbeits- und Sozialminister vor wenigen Wochen geeinigt haben. Allein diese Änderungen bedingen lineare Steigerung von 10,9 Prozent - eine Berechnung der Arbeits- und Sozialminister, die von uns nicht in Zweifel zu ziehen ist. Da die neuen Sozialhilfesätze nach diesem Statistikmodell etwa ab Mitte 1988 gelten sollen, müssen wir mit einer Gesamtsteigerung von mindestens 13 Prozent, vielleicht sogar von 15 Prozent rechnen. Das bedeutet für den Bereich der Kreise allein ein Mehr an Sozialausgaben in Höhe von rund 250 Millionen DM. Die Landschaftsverbände müssen ihre Umlagen auch im wesentlichen wegen der ansteigenden Sozialkosten spürbar erhöhen. Diese zusätzliche Ausgabenbelastung ist von den Kreisen ebenfalls aufzufangen.

Da das Land alle diese Ausgabenbelastungen der Kreise ignoriert und sich nicht entschließen kann, einen aufgaben- und ausgabenorientierten Finanzausgleich durchzuführen, sind die Kreise gezwungen, die Kreisumlage weiterhin deutlich zu erhöhen: von 1986 auf 1987 landesdurchschnittlich um 2,3 Punkte und für das Jahr 1988 nach Prognosen aus den Voranmeldungen unserer Kreise um mindestens zwei weitere Punkte.

Alles dies ist dem Innenminister seit dem späten Frühjahr 1987 bekannt. Wir bedauern daher, daß der Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988 dies nicht nur nicht berücksichtigt, sondern eine weitere und gezielte Benachteiligung der Kreise vorsieht, nämlich die Nullrunde bei der Schlüsselmasse und die Streichung der Kfz-Pauschale. Eine solche gezielte und sachlich nicht begründbare Benachteiligung der Kreise im kommunalen Finanzausgleich ist, wie wir meinen, verfassungsrechtlich bedenklich. Für den Fall, daß der Gesetzentwurf so verabschiedet werden sollte, schließen wir nicht aus, daß Kreise auch deswegen eine Verfassungsbeschwerde erheben. Wir sind uns darüber im klaren, daß der Gesetzgeber bei der Gestaltung des Finanzausgleichs einen Spielraum hat. Aber dieser Gestaltungsspielraum bedeutet nicht Willkür und nicht Benachteiligung von gebietskörperschaftlichen Gruppen.

Das Aufkommen der Kreisumlage hat in Nordrhein-Westfalen inzwischen im Ländervergleich eine einsame Spitzenposition: Über 51 Prozent der bereinigten Gesamteinnahmen der Kreise werden in Nordrhein-Westfalen durch die Kreisumlage finanziert. Im Bundesdurchschnitt sind es nur 31,3 Prozent. Diese Zahlen verdeutlichen die Benachteiligung der Kreise im Finanzausgleichssystem unseres Landes. Wir sind der Auffassung, daß dieser Mißstand nicht weiter

Ausschuß für Kommunalpolitik  
25. Sitzung

07.10.1987  
hz-sz

hingenommen werden kann, und bitten den Landtag - da sich die Landesregierung ja versagt -, im Rahmen seiner Beratungen die Kreisschlüsselmasse zumindest proportional wie die Gemeindegemeinschaften aufzustocken. Angesichts der hohen Diskrepanz zwischen einer ausgabenorientierten Gestaltung des Finanzausgleichs - sprich: ausgabenorientierter Kreisschlüsselmasse - und dem uns vorliegenden Gesetzentwurf ist dies eine sehr bescheidene Forderung, eine Bitte an den Landtag.

Darüber hinaus bitten wir Landesregierung und Landtag, das Finanzausgleichssystem daraufhin zu überprüfen, ob es noch hinsichtlich der unterschiedlichen Aufgabenbelastung der einzelnen Gebietskörperschaftengruppen mit dem ja für das Finanzausgleichssystem geltenden Grundsätzen der Aufgaben- und auch der Verteilungsgerechtigkeit im Einklang steht.

Nun zu den einzelnen Punkten des Gesetzentwurfs! - Die im Entwurf enthaltene Hauptansatzstaffel findet unsere Zustimmung. Die hierfür gefundene Formel - 0,4 der Wurzel der Einwohner - ist aber für uns erkennbar nicht wissenschaftlich begründet und auch nicht begründbar; ich verweise auf das, was Herr Heinrichs hierzu schon gesagt hat. Das Ergebnis der neuen Hauptansatzstaffel hätte nämlich auch ohne eine solche Formel erzielt werden können.

Hinsichtlich der fiktiven Hebesätze, die Herr Schäfer eben angesprochen hat, möchte ich entschieden darauf hinweisen, daß die jetzige Regelung mindestens beibehalten werden darf. Ein einheitlicher fiktiver Hebesatz wird ja den Hebesatzgestaltungsmöglichkeiten in unserem Lande in keiner Weise gerecht. Insofern ist mir der Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P. sehr viel sympatischer, der eine höhere Realitätsbezogenheit zur Erfassung der eigenen Steuerkraft der kommunalen Gebietskörperschaften hat.

Was den Arbeitslosenansatz betrifft, verweisen wir darauf, daß hier rechtliche Bedenken dagegen bestehen, fiktive Arbeitslosigkeit bei der Berechnung der Schlüsselmasse zu berücksichtigen. Wir haben das im einzelnen in unserer Eingabe vom 29. September 1987 ausgeführt. Diese Regelung dürfte unseres Erachtens einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten. Ich darf aber hier erklären: Dies nachprüfen zu lassen, liegt nicht in der Kompetenz der Kreise, sondern betroffen sind hier ausschließlich die kreisangehörigen Gemeinden. Im übrigen ist die Belastung durch Arbeitslosigkeit aber zum größten Teil - wenn nicht überhaupt - im Zuschußbedarf II a berücksichtigt. Arbeitslosigkeit belastet in erster Linie die Träger der Sozialhilfe, also die Kreise und die kreisfreien Städte. Wenn ich es richtig in Erinnerung habe, beträgt der Anteil der Sozialhilfeempfänger, durch Arbeitslosigkeit verursacht, etwa 30 Prozent.

Zur Investitionspauschale wiederholen wir die Kritik der Vorjahre. Durch die jetzigen Verteilungsmodalitäten wird sie noch sehr viel eindeutiger eine Schlüsselzuweisung, die aber nicht nach Finanzausgleichsgesichtspunkten verteilt wird. Auch steuer-

Ausschuß für Kommunalpolitik  
25. Sitzung

07.10.1987  
hz-sz

starke Gemeinden profitieren hier - ich muß es deutlich sagen - zu Lasten von steuerschwachen Gemeinden. Ob die Investitionspauschale im Hinblick auf Artikel 83 der Landesverfassung - Verschuldungsgrenze - noch notwendig ist, kann ich nicht beurteilen. Sollte das nicht der Fall sein, dann sollte man sie meines Erachtens schnellstens beseitigen und die Masse in die allgemeinen Schlüsselzuweisungen überführen.

Nicht hingenommen werden kann seitens der Kreise auch der Verlust der pauschalen Kraftfahrzeugsteuerzuweisung, der für uns ein Minus von 71,7 Millionen DM bedeutet.

Lassen Sie mich meine Stellungnahme zum Gesetzentwurf in folgenden Punkten zusammenfassen:

1. Die desolate Lage der Landesfinanzen ist von den Kommunen nicht verursacht und kann auch nicht durch eine Überdotierung der kommunalen Finanzausgleiche in den früheren Jahren begründet werden.
2. Konsolidierungsbemühungen der Kommunen werden durch die erheblichen Kürzungen des Finanzausgleichs im Jahre 1988 und die gleichzeitige Ausgabensteigerung zunichte gemacht.
3. Unser Finanzausgleich ist nicht mehr ausgaben- und nicht mehr funktionsorientiert. Die Kreise - dies gilt auch für die Landschaftsverbände - sind gezielt benachteiligt.
4. Das gesamte Finanzausgleichssystem wird immer unübersichtlicher und läßt Transparenz und Kontinuität von Grundstrukturen vermissen.
5. Da wir auch in den nächsten Jahren nicht - dies ist meine feste Überzeugung - mit einer quantitativen Verbesserung im Landeshaushalt und in Konsequenz dessen im kommunalen Finanzausgleich rechnen können, gibt es nur eine einzige Möglichkeit, eine Finanzkatastrophe von Land und Kommunen zu verhindern, nämlich eine kritische Überprüfung von Landes- und Kommunalaufgaben auf ihre sachliche und ihre zeitliche Priorität sowie solide Finanzierbarkeit - und das für einen Zeitraum von mehreren Jahren. Diese Aufgabe kann nur gemeinsam von Land und Kommunen angegangen werden. Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen ist bereit, sich dieser Aufgabe zu stellen. - Soviel zum GFG-Entwurf 1988!

Lassen Sie mich einige Worte zum Entwurf der F.D.P.-Fraktion eines Gemeindefinanzierungsrahmengesetzes sagen! Vorab: Es ist bedauerlich, daß dieses Gesetzgebungsvorhaben unter Zeitdruck bei den Beratungen des Landeshaushalts und des jährlichen Finanzausgleichs gerät, weil der Gesetzentwurf, wie ich glaube, einige positive Elemente enthält, die es verdienen würden, entweder im Rahmen eines jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetzes oder eines mehrjährigen Rahmengesetzes Berücksichtigung zu finden. Ich befürchte, daß dies in den Beratungen des diesjährigen Haushalts

Ausschuß für Kommunalpolitik  
25. Sitzung

07.10.1987  
hz-sz

und des Jahresfinanzausgleichsgesetzes verloren geht. Deswegen meine Bitte, daß man den Entwurf eventuell doch noch - nach Verabschiedung des Landeshaushalts, also im Frühjahr 1988 - zum Gegenstand einer erneuten Beratung machen sollte. Die Zielsetzung des Gesetzentwurfs - das hat Herr Heinrichs schon dargelegt - trifft voll und ganz auf unsere Erwartungen an die Gestaltung des Finanzausgleichs: mehr Transparenz, Kontinuität, Klarheit, Aufgabenorientierung.

Es gibt ein verfassungsrechtliches Problem, das mitgesehen werden muß: die Frage, in welchem Rechtsverhältnis ein solches mehrjähriges Rahmengesetz zu einer jährlichen Finanzausgleichsgesetz, das ein Rumpfgesetz sein soll, stehen könnte und ob ein solches Rahmengesetz für den Landesgesetzgeber über mehrere Jahre hinweg eine absolut verbindliche Vorgabe leisten kann oder nicht. Ich persönlich meine, daß der Landesgesetzgeber in jedem Jahr im wesentlichen frei sein muß, weil sich die wirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Eckdaten von Jahr zu Jahr sehr schnell ändern können. Es muß davon ausgegangen werden, daß auch, wenn ein solches Gemeindefinanzierungsrahmengesetz verabschiedet würde, noch wesentliche Veränderungen möglich sein müssen, wenn sich wichtige haushaltswirtschaftliche Eckdaten verändern. Das ist aber auch das Problem der mehrjährigen Finanzplanung, die jedoch keinen normativen Charakter hat, sondern mehr den Wert einer politischen Zielvorgabe. Ein Vorrang des Gemeindefinanzierungsrahmengesetzes gegenüber jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetzen wäre auch aufgrund des Artikel 81 LV nur bedingt zulässig. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die Problematik mehrjähriger Haushalte, die nach der Landesverfassung ebenfalls möglich sind.

Zu den einzelnen Vorschriften kurz folgende Hinweise! - Nach § 2 Abs. 4 des Entwurfs ist der Abbau zweckgebundener Zuweisungen im Rahmen des Steuerverbundes dann möglich und zu begrüßen, wenn für bestimmte Zwecke, an denen ein landespolitisches Interesse besteht, entsprechende Mittel im allgemeinen Landeshaushalt zur Verfügung gestellt werden können. Nicht alle Zweckzuweisungen können ersatzlos gestrichen werden.

Ein weiterer Punkt: Die stufenweise Anhebung des allgemeinen Verbundsatzes, wie in § 3 Abs. 1 vorgesehen, halten wir für richtig; denn der jetzige Tiefpunkt kann ja so nicht hingenommen werden. Es ist zutreffend, hier in einem Stufenverfahren vorzugehen. Ich sehe darin auch gar keinen Widerspruch zu einem Gesetzentwurf der F.D.P.-Fraktion, der die Entschuldung des Landes zum Gegenstand hatte. Wir können nicht sagen, daß die Einsparungen nur im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs stattfinden müssen. Dann müssen eben alle Positionen des Landeshaushalts mit zur Disposition stehen. Jedenfalls können sich die Kommunen nicht darauf einlassen, weil es eine Verbesserung des Verbundsatzes in den nächsten Jahren nicht geben kann. - Das gilt in gleicher Weise für den Kraftfahrzeugsteuerverbund, wo auch eine stufenweise Anhebung vorgesehen ist.

In § 6 des Rahmengesetzentwurfs geht es um die Grundsätze für die Bestimmung der allgemeinen Zuweisungen. Hier liegt eine Schwachstelle des Gesetzentwurfs. Wir sehen noch nicht die konkrete Möglichkeit der Umsetzung ihrer Komponenten. Ein Teil - Einwohner - ist schon im Berechnungssystem enthalten. Im Schlüsselberechnungssystem ist die Fläche noch nicht berücksichtigt. Der Flächenansatz ist insgesamt nichts ganz unproblematisch. Und zentralörtliche Gliederungsprinzipien sind nicht konkret faßbar; sie sind auch nicht generalisierbar, weil Zentralörtlichkeit in Teilregionen unseres Landes einmal so und einmal anders finanzwirtschaftlich zu bewerten ist. Hier fehlt es wahrscheinlich schon an der Generalisierbarkeit; eine Norm muß ja etwas Generalisierbares regeln. - Der im zweiten Teilabsatz des § 6 Abs. 1 erwähnte Begriff "weitere signifikante Bestimmungsgrößen der Aufgaben- und Kostenbelastung" ist noch zu allgemein gefaßt; da müßte konkretisiert werden.

Positiv ist in dem Entwurf weiterhin die Erfassung der Steuerkraft. Diese Vorschläge sind, wie wir meinen, geeignet, eine gerechtere, realistische Erfassung der Steuerkraft der Gemeinden in den vorgegebenen Größenklassen vorzunehmen. Die durchschnittlichen Steuerhebesätze der Gemeinden unseres Landes für 1986 sind - ich habe das einmal ermitteln lassen - wie folgt aufzulisten: Die Gemeinden bis 10 000 Einwohner haben einen Durchschnittshebesatz von 326 Punkten, zwischen 10 000 und 25 000 Einwohner von 330 Punkten, zwischen 25 000 und 60 000 von 341 Punkten, zwischen 60 000 und 150 000 von 367 Punkten, zwischen 150 000 bis 300 000 von 396 Punkten, bis 500 000 Einwohner von 418 Punkten und über 500 000 von 421 Punkten. Diese Kategorie von sechs verschiedenen Durchschnittshebesätzen würde die Steuerkraft der Gemeinden in unserem Lande realistischer und damit für die Verteilungseffekte im Finanzausgleich gerechter erfassen. Dies halte ich für eine sehr bemerkenswerte positive Anregung. Man sollte sie - dies sage ich im Gegensatz zu meinem Kollegen Schäfer vom Städtetag - durchaus weiter verfolgen.

Bei der Festsetzung der allgemeinen Zuweisungen hätte ich Bedenken, im ersten Jahr die Differenz mit 100 Prozent abzudecken. Wir geraten da leicht in die Gefahr, daß das Verfassungsgericht eine solche Regelung aufhebt. Man sollte es generell bei 95 Prozent belassen. Einen Anlaß, von 95 Prozent auf 90 Prozent herunterzugehen, sehe ich im Moment noch nicht.

Nicht akzeptabel erscheint mir die Regelung des § 10 - Besondere Zuweisungen (Bonusregelung) -. Ich habe den Eindruck, in dem Entwurf befinden sich Verweisungsfehler. Die Bonusregelung halten wir weder für praktikabel noch für rechtlich unbedenklich. In der Stellungnahme der Landesregierung zu Ihrer Anfrage sind hierzu Ausführungen gemacht worden, die ich im Prinzip teilen kann.

Was die pauschalierte Förderung investiver Maßnahmen angeht: Wir sind, wie Sie vorhin bei meiner Stellungnahme zum GFG 1988 gehört haben, gegen jegliche Investitionspauschale. Im Grunde sollten

wir die Schlüsselmasse verstärken; das ist das entscheidende Finanzinstrumentarium. Wo landespolitische Zielsetzungen mit ins Spiel kommen, geht es um konkrete Zweckzuweisungen. Ich halte dies in einem Finanzausgleichssystem so lange für legitim, wie diese Zweckzuweisungen sparsam eingeführt werden; dabei darf es sich nicht darum handeln, "Kleckerinvestitionen" in bürokratischer Weise kostenträchtig zu verteilen.

Ihr Gesetzentwurf enthält also positive und bemerkenswerte Aspekte, die zu einer Verbesserung des Finanzausgleichssystems führen können. Ob dies in einem Rahmengesetz oder in einem jährlichen Finanzausgleichsgesetz geschehen soll, bleibe dahingestellt. Ich bedauere außerordentlich, daß diese positiven Aspekte wahrscheinlich während der Beratungen des Haushalts und des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988 verloren gehen werden; das wäre schade.

Vorsitzender: Danke sehr. - Für die beiden Landschaftsverbände hat nun Herr Esser das Wort.

Erster Landesrat Esser (LV Rheinland): Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Die beiden Landschaftsverbände danken dafür, daß sie heute wiederum über ihre Situation vortragen dürfen. - In der Ihnen schriftlich vorliegenden Stellungnahme sind einige Bereiche angesprochen, die ich Ihnen noch kurz näher erläutern möchte.

Da ist einmal der Maßregelvollzug, der von den Landschaftsverbänden als Pflichtaufgabe zur Erfüllungsnachweisung auf Kosten des Landes durchgeführt wird, wie sich aus § 22 des Maßregelvollzugsgesetzes (MRVG) ergibt.

Der für dieses Gesetz zuständige Fachminister, der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales, möchte - das ist jedenfalls unsere Erkenntnis - die Kostenerstattung des Landes unter Hinweis auf die im Haushaltsplan des Landes veranschlagten Mittel einengen. Er verlangt unter anderem für Ausgaben Begründungen und Prüfungsrechte, die er aus dem Krankenhausrecht ableitet. Das aber halten wir nicht für zulässig, weil es sich hierbei um einen sondergesetzlichen Tatbestand handelt, der eben nicht unter die Regelungen der Krankenhausfinanzierung fällt. Das Maßregelvollzugsgesetz sieht abschließende Regelungen für Zuständigkeit, Kosten und Weisungen vor. Die Landschaftsverbände lehnen jeden weiteren Eingriff mit dem Ziel, von der vollen Kostenerstattung abzugehen, ab.

In diesem Zusammenhang ist es den Landschaftsverbänden nicht verständlich, daß sie nunmehr Kostenträger für die Untersuchungshäftlinge nach den §§ 81 und 126 a StPO sein sollen, die in Einrichtungen des Maßregelvollzuges untergebracht werden. Das ist

Ausschuß für Kommunalpolitik  
25. Sitzung

07.10.1987  
hz-sz

eindeutig Sache des Landes; das Land muß uns die entstehenden Kosten erstatten. Es geht nicht an, diese Kosten durch eine Änderung des § 26 Abs. 3 MRVG den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe gemäß § 5 Abs. 1 AG-BSHG aufzubürden. Eine solche Kostenverlagerung war weder angekündigt noch beabsichtigt. Allein im Bereich des Landschaftsverbandes Rheinland handelt es sich um eine Größenordnung von über 5 Millionen DM.

Zum Landesblindengeldgesetz erheben die Landschaftsverbände nach wie vor die Forderung, die über die Zahlungspflicht des Bundessozialhilfegesetzes hinausgehenden Kosten - im Landschaftsverband Rheinland sind das jährlich circa 11 Millionen DM - zu erstatten. Es mag der sozialpolitischen Entscheidung überlassen bleiben, ob einer bestimmten Behindertengruppe eine monatliche Entschädigung von bis zu 840 DM ohne jede Einkommensbegrenzung zugestanden wird. Der sozialhilferechtliche Gedanke der Nachrangigkeit wird hierbei jedenfalls verlassen. Aus diesem Grunde muß nach Auffassung der Landschaftsverbände auch derjenige die Kosten übernehmen, der diese Zahlungen für notwendig hält. Wir bitten insoweit um volle Kostenerstattung.

Dabei will ich an dieser Stelle nicht näher darauf eingehen, daß im Falle der Heimunterbringung für diese Menschen die Kosten hierfür vom überörtlichen Träger der Sozialhilfe getragen werden, ohne daß das Landesblindengeld und gegebenenfalls auch die Grundrente der Kriegsofferfürsorge - über 600 DM monatlich - sowie etwa gezahltes Taschengeld hierauf angerechnet werden.

Die Landschaftsverbände beschäftigen an ihren Sonderschulen für Körperbehinderte Therapeuten, die - vereinfacht ausgedrückt - erst ermöglichen, daß diese oft schwerst- und schwerstmehrfach behinderten Kinder eine ihnen angemessene Schulausbildung erhalten. Im Durchschnitt sind rund 40 Prozent der Schüler an den genannten Sonderschulen schwerst- und schwerstmehrfach behindert; an einzelnen Schulen steigt dieser Anteil auf bis zu 80 Prozent. Die Finanzierung der Personalkosten ist unklar. Nach dem Schulfinanzgesetz bezahlt das Land die Lehrer, der Schulträger die Hausmeister und Sekretärinnen.

Für die 219 Therapeuten, die pädagogisches Hilfspersonal darstellen, zahlt beispielsweise der Landschaftsverband Rheinland jährlich rund 9,5 Millionen DM Personalkosten, und das Land erstattet uns seit 1982 rund 4,7 Millionen DM; daneben zahlen die Krankenkassen noch einen Anteil von rund 1,5 Millionen DM, so daß bei uns etwas 3 Millionen DM hängen bleiben. Diese Summe wäre noch höher, würde man den derzeitigen unzureichenden Schlüssel von 1 : 16 auf den notwendigen Schlüssel von 1 : 12 verändern. Wir halten eine volle Kostenübernahme durch das Land für geboten.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
25. Sitzung07.10.1987  
hz-sz

Nach den geltenden Vorschriften über die Krankenhausfinanzierung müßten die notwendigen Investitionen vom Land finanziert werden. Die Kliniken für Psychiatrie in der Trägerschaft der Landschaftsverbände verfügen überwiegend über Altbausubstanz aus der Jahrhundertwende. Der notwendige Investitionsaufwand ist groß. Auch neue rechtliche Auflagen - beispielsweise die TA Luft mit ihren zeitlichen Verpflichtungen - erfordern einen Mitteleinsatz, der mit den im Landeshaushalt veranschlagten Zuweisungen nicht gedeckt werden kann. Hier brauchen die Landschaftsverbände mehr Geld. Die veranschlagten 17 Millionen DM Zuweisungen im Landeshaushalt für beide Landschaftsverbände reichen nicht einmal aus, allein die Kosten für die Maßnahmen der TA Luft beim Landschaftsverband Rheinland - Mittelbedarf in zwei Jahren allein hierfür 30 Millionen DM - zu bezahlen.

Ich erspare mit, die in den Vorjahren erhobene Forderung hinsichtlich der vollen Abdeckung der UA III-Kosten noch einmal ausführlich zu begründen. Diese Forderung bleibt auch nach vielen vergeblichen Versuchen aktuell.

Mehr und mehr wird den Landschaftsverbänden bei bestimmten finanziellen Forderungen von Landesdienststellen entgegengehalten, dafür würden schließlich die Schlüsselzuweisungen gewährt. Meine Damen und Herren, dann geben Sie uns mehr Schlüsselzuweisungen als bisher! Es ist für uns nicht einzusehen, daß wir vom Zuwachs der Finanzzuweisungen ferngehalten werden, wenn gleichzeitig unsere Leistungen im Sozialbereich nicht mehr finanziert werden können. - Wir bitten um eine angemessene Erhöhung der Schlüsselzuweisungen.

Vorsitzender: Danke sehr! - Damit haben wir die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der Landschaftsverbände gehört. - Jetzt haben die Mitglieder des Ausschusses Gelegenheit, Fragen an die Experten zu stellen.

Abg. Wilmbusse (SPD): Herr Heinrichs hat davon gesprochen, einer der "Knackpunkte" im nächstjährigen GFG sei die Verteilung der Investitionspauschale nach dem Kriterium der Fläche. Wenn ich vorhin richtig gehört habe, hat sich Herr Schäfer gegen diese Verteilung ausgesprochen. Mir wäre es hilfreich, wenn Sie, Herr Schäfer, zumindest sagen würden, warum Sie diesen Flächenansatz nicht für richtig halten. - Und, Herr Heinrichs, würden Sie dazu auch noch etwas sagen?

Erster Beigeordneter Heinrichs: Zunächst muß ich dazu sagen, daß der Städte- und Gemeindebund mit seinen sämtlichen Mitgliedern in dieser Frage einig ist. Herr Kollege Schäfer hat geäußert, von einer anderen Verteilung der Investitionspauschale würden 75 Städte aus dem kreisangehörigen Raum profitieren. Wir sehen diese

Verteilungsregelung im Rahmen eines Gesamtkonzepts, wenn es auf das Sachverständigengutachten mit seinen unterschiedlichen Belastungsfaktoren eingeht. Verständnis haben wir dafür, daß die Landesregierung nicht in der Lage war, im Rahmen des Hauptansatzes einen Flächenansatz zu konzipieren. Wir sehen, daß es hier Schwierigkeiten gibt. Aber um so mehr ist es richtig, den Flächenansatz zumindest bei der Investitionspauschale gelten zu lassen.

Was die Berechtigung des Ansatzes betrifft, möchte ich darauf hinweisen, daß ein größeres, längeres Straßennetz höhere Aufwendungen verursacht. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von Freiraumfunktionen, die heute immer wieder wichtiger werden und die erhebliche Aufwendungen in der Fläche erfordern, denen keine entsprechenden Einnahmen gegenüberstehen.

Der von der Landesregierung vorgeschlagene Freiraumschutz als Ziel ist auch nur mit erheblichen Mitteln durchsetzbar. Ich kann lediglich sagen, daß auch im Rahmen der Abwasserbeseitigung über Zweckzuweisungen diesem Gesichtspunkt der Belastungen aus der Fläche nicht Rechnung getragen werden kann. Im übrigen hat das Sachverständigengutachten zum Ausdruck gebracht, daß sich die Kosten aus der Fläche als preisstabiler Faktor erwiesen haben.

Insoweit kann ich nur noch einmal betonen, daß die Landesregierung das Gutachten ernstgenommen und vor diesem Hintergrund sachgerechte Schlußfolgerungen gezogen hat. Insgesamt sehe ich in der Verteilung nach der Bevölkerungszahl und der Arbeitslosigkeit, aufgrund eines besonderen Arbeitslosenansatzes im Rahmen des Hauptansatzes, ein ausgewogenes Verteilungssystem, das den unterschiedlichen Interessen gerecht wird. Wir haben uns auch nicht gegen die Verteilung nach der Arbeitslosigkeit gewandt, obwohl dies bereits über einen Arbeitslosenansatz geschieht.

Abschließend kann ich nur wiederholen, daß die Fläche ein Kostenfaktor ist, der eine immer größere Bedeutung erfährt. Das ist in der Vergangenheit durch die Verteilung der pauschalierten Straßenbaumittel bewiesen worden.

Beigeordneter Schäfer: Der Flächenfaktor bei der Verteilung der Investitionspauschale ist dieses Jahr nach meiner Meinung deshalb so in den Vordergrund der Diskussion gerückt, weil er im Verhältnis zu der Neugestaltung des Verteilungssystems der Schlüsselzuweisungen und etwa auch der Einführung des Arbeitslosenansatzes zu sehen ist, der im Grunde gar kein Arbeitslosenansatz ist, sondern der als solcher ein Hilfsmittel darstellt, um die hohen Ausgaben für Sozialhilfe zu erfassen, die insbesondere durch langandauernde Arbeitslosigkeit, also durch Arbeitslose entstehen, die von der Nürnberger Bundesanstalt nicht mehr bedient werden. Es ist auch keine Geheimnis, daß man versucht hat: Wie kann man diese Berücksichtigung der Sozialhilfebela-

insbesondere bei strukturschwachen Städten den vielen anderen Kommunen im Lande "schmackhaft machen", die nicht so belastet und auch nicht so strukturschwach sind? Da ist man auf den Gedanken gekommen: Im Gutachten der Experten des Finanzausgleichs steht, man könnte auch einmal an den Faktor "Fläche" denken. Dann baut man ihn nicht bei den Schlüsselzuweisungen ein, sondern bei der Investitionspauschale, kommt aber zu dem Ergebnis, daß für viele strukturschwache Städte mit hohen Sozialhilfelasten, die durch den "Arbeitslosenansatz" bestimmte Vorteile haben, die Berücksichtigung der Fläche bei der Verteilung der Investitionspauschale dazu führt, daß praktisch der ganze Nutzen, der aus dem Arbeitslosenansatz bei den Schlüsselzuweisungen zu ziehen ist, "durch den Schornstein verloren geht". Das kann doch nicht der Sinn der ganzen Aktion sein, die man im Rahmen der knappen Mittel, die für den nächstjährigen Finanzausgleich zur Verfügung stehen, unternimmt.

Noch folgendes dazu! Das Ganze steht immer unter der Überschrift: "Wir alle suchen nach objektiven Maßstäben für die Messungen von Finanzbedarf und Finanzkraft und müssen doch immer feststellen - trotz der hohen Wissenschaft, die uns hin und wieder vorgeführt wird -: Es sind letzten Endes politisch zu entscheidende Fragen, es sind Probleme der Abwägung. Wenn ich es richtig im Kopf habe, gibt es in allen Finanzausgleichen der Bundesrepublik nur ein Land, das einen Flächenansatz für die Verteilung von allgemeinen Zuweisungen hat: Rheinland-Pfalz. Dort hat man aber nicht den "gewichteten Einwohner"; da sieht alles etwas anders aus.

Nur noch wenig zu dem, was bei uns in der Diskussion um den Faktor "Fläche" aufgekommen ist. Man hat gesagt, man könne dafür gewisses Verständnis haben. Stellt man sich aber Gemeinden in diesem Lande mit sehr großem Gemeindegebiet vor, das überwiegend mit Wald besetzt ist, dann partizipieren sie an den diesem Flächenfaktor bei der Investitionspauschale genauso wie kleinere Gemeinden mit ganz anderer Struktur. - Ist das richtig? Wo ist denn da der überzeugende Bedarf? Wo müssen da die vielen Straßen unterhalten und gebaut werden, wo muß die Kanalisation neu hergerichtet oder wieder instandgesetzt werden?

Einige Kollegen aus dem Bergischen Land haben uns gesagt: Wenn dies so kommt, müssen wir überlegen, ob wir nicht einen Ansatz für besondere Aufwendungen verlangen müssen, die beim Straßenbau durch die Topographie bedingt sind - siehe Wuppertal, Remscheid oder Solingen. Man kommt zu dem Schluß: Wenn es ganz gerecht zugehen sollte, mit Bezug auf die Fläche betrachtet, müßte man Fläche gewichten und fragen, wie sich die Fläche aufwandsmäßig in der einzelnen Gemeinde auswirke.

Damit will ich nur klarmachen: Die Sache hat eine Reihe von Bedenken gegen sich. Das muß man abwägen. Wir sind im Städtetag dazu gekommen - aus Gründen, die ich zuletzt genannt habe, aber auch aus der Überlegung, daß hiermit die Zielvorstellungen bei

Ausschuß für Kommunalpolitik  
25. Sitzung

07.10.1987  
hz-sz

der Neuordnung des Verteilungssystems der Schlüsselzuweisungen kontakariert werden -, zu sagen: Wir stehen auf dem Standpunkt, man solle bei der Verteilung der Investitionspauschale - ohne jemandem zu nahe zu treten - von der Verteilung auch nach der Fläche absehen.

Abg. Wilmbusse (SPD): Ich habe noch eine Zusatzfrage. Herr Schäfer und Herr Heinrichs, Sie haben die Angelegenheit mehr von der politischen Seite her betrachtet. - Herr Leidinger, wenn ich Sie vorhin richtig verstanden habe, so haben Sie bei Ihren Ausführungen zum Gemeindefinanzierungsrahmengesetz auch die Fläche angesprochen und den Flächenansatz rechtlich problematisiert.

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied Leidinger: Ja, Herr Abg. Wilmbusse, Sie haben mich richtig verstanden.

Abg. Wilmbusse (SPD): Könnten Sie das noch etwas näher präzisieren?

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied Leidinger: Meine Damen und Herren Abgeordneten, man darf, wenn man über Finanzen spricht, sich zum Thema nicht aus dem Blickwinkel des eigenen oder des Gruppeninteresses einlassen. Es gibt Faktoren, von denen man weiß, daß sie begünstigend wirken, und Faktoren, von denen bekannt ist, daß sie in der Verteilung weniger günstig sind.

Wer so zu Systemen spricht, gerät schnell in eine Sackgasse der Widersprüchlichkeit. Ich persönlich drücke es einmal so aus: Ich bin nicht überzeugt, daß der Flächenansatz ein generalisierbarer, gerechter Verteilungsmaßstab sein kann - aus Gründen, die zum Teil schon vorgetragen sind. Deswegen ist für mich auch nicht verwunderlich gewesen, daß in dem Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen hierzu einige einschränkende Bemerkungen enthalten sind, wenn auch darin steht - das hat Herr Heinrichs richtig zitiert -, daß auch der Flächenfaktor eine Berechnungskategorie sein könnte.

Ich sage das deshalb, weil ich mich mit der Frage der Ansätze im Finanzausgleich seit 1964 beschäftige, auch schon, als ich noch im Städte- und Gemeindebund tätig war, dessen Finanzausschußvorsitzender in den sechziger Jahren ich war. Wir hatten damals als den wichtigsten generalisierbaren Ansatz den Schüleransatz herausgefunden, und wir haben alle anderen Ansätze, auch den Flächenansatz, damals mitgeprüft, ebenso Ansätze, die mit der sogenannten Zentralität zusammenhängen. Mir ist deswegen vor diesem Hintergrund die gesamte Problematik bekannt. Ich bin

Ausschuß für Kommunalpolitik  
25. Sitzung

07.10.1987  
hz-sz

skeptisch. - Aber wenn Sie den Flächenfaktor bei der Investitionspauschale berücksichtigen, dann berücksichtigen Sie ihn bei einer Zuweisungsart, die ich an sich schon für so widersprüchliche halte, daß es auch bei Verteilungsmodalitäten auf mehr oder weniger große Ungereimtheiten nicht mehr ankommt. - Ich bedauere sehr, daß diese meine Aussage sicher nicht im Interesse der kreisangehörigen Gemeinden liegt. Aber ich würde meiner Überzeugung widersprechen, wenn ich Ihnen eine andere Antwort gäbe.

Abg. Leifert (CDU): Um hier gleich beim Thema "Nebenansätze" einmal bei den allgemeinen Zuweisungen, aber auch bei der Verteilung der Investitionspauschale - was sicher auch nach Ihrer Meinung zwei verschiedene Dinge sind - zu bleiben, folgende Fragen, und zwar einmal an Herrn Schäfer: Sind Sie der Auffassung, daß sich ein Flächenansatz mit den Aussagen des Gutachtens - ich könnte Ihnen die Seitenzahl nennen - bei der Investitionspauschale vereinbaren läßt, weil von Zuweisungen nach der Fläche für bestimmte Zwecke zu Investitionen die Rede ist?

Eine weitere Frage an Herrn Heinrichs: Zählt nach Ihrer Meinung eine Aussage zum Flächenansatz im Gutachten überhaupt?

Und eine Frage an Herrn Leidinger zu diesem Thema: Würden Sie mir nicht zugestehen, daß es ein Unterschied ist, einen Flächenansatz für die allgemeinen Zuweisungen einzubringen, wie der F.D.P.-Gesetzentwurf dies vorsieht, oder für die Investitionspauschale, die Sie rundweg ablehnen. Aber wenn sie nun einmal da ist, würden Sie den Flächenansatz bei der Investitionspauschale nicht unter anderen Gesichtspunkten sehen müssen?

Ich habe zwei weitere Themenbereiche, die ich gleich mit ansprechen möchte. Zuerst meine Frage an alle Spitzenverbände: Würden Sie nicht einen gleichbleibenden Anteil an dem Steueraufkommen des Landes über Jahre hinweg für Stetigkeit halten, gleichgültig ob die Steuern insgesamt wegen Zurückgehen des Wirtschaftswachstums sinken oder wegen zunehmenden Wirtschaftswachstums steigen würden oder wegen anderer Steuerentlastungs- oder -erhöhungsgesetze sinken oder steigen würden? Würden Sie nicht diese gleichbleibenden Anteile am Steueraufkommen des Landes für die Kommunen für die Stetigkeit halten, die den Kommunen tatsächlich fehlt?

Eine weitere, vielleicht spezielle Frage: Wenn Sie Haushalt 1988 und GFG 1988 einmal zusammennehmen und hier die Mittel in dem für die Gemeinden wichtigen Bereich "Abfallbeseitigung" und "Altlastensanierung" miteinander vergleichen, so werden Sie bei Haushalt und GFG 1987 zusammen einen Ansatz von 110 Millionen DM und im Entwurf des Haushalts 1988 und des GFG 1988 zusammen einen Betrag von 58,5 Millionen DM finden. Halten Sie diesen geminderteren Ansatz im Jahr 1988 zur Erfüllung der Aufgaben "Abfallbeseitigung" und "Altlastensanierung" für ausreichend?

Ausschuß für Kommunalpolitik  
25. Sitzung

07.10.1987  
hz-sz

Vorsitzender: Ich bitte darum, Ihre Antworten auf alle drei Komplexe zu beziehen.

Beigeordneter Schäfer: Zum ersten Punkt: Flächenfaktor bei der Investitionspauschale - Übereinstimmung mit den Aussagen des Gutachtens! - Ich kenne Ausführungen und Seitenzahlen des Gutachtens nicht auswendig, nur erinnere ich mich, daß in dem Gutachten gesagt wird, die Experten hätten die Flächenüberlegung analysiert und geprüft, hätten daran etwas Positives gefunden, seien dann jedoch bei der Würdigung im übrigen zu dem Ergebnis gelangt, daß man die Fläche für die allgemeinen Zuweisungen nicht ansetzen sollte. - Zur Investitionspauschale ist dabei gar keine Beziehung hergestellt worden. Jetzt so schnell zu entscheiden, ob man diese gutachtlichen Aussagen auf die Verteilung der Investitionspauschale übertragen kann, ist vielleicht etwas gefährlich. Ich habe da jedenfalls Vorbehalte. Leider kann ich Ihnen im Augenblick keine eindeutige Antwort auf Ihre Frage geben.

Zweiter Punkt: Gleichbleibender Anteil der Kommunen am Steueraufkommen des Landes - Ist das Stetigkeit? - Natürlich ist das eine gewisse Stetigkeit. Nur könnte es sein, daß sich der Finanzbedarf der Kommunen in einer anderen Weise ändert, also nicht proportional zu den Bewegungen des Steueraufkommens des Landes, der Gemeinschaftssteuern usw., die in den allgemeinen Steuerverbund eingehen. Dann könnte die Stetigkeit in einem weiteren Sinne, nämlich einer den Bedarfen der Kommunen entsprechenden Finanzausstattung zur Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Landes, doch nicht gewahrt werden. Es handelt sich um eine etwas eingeschränkte Stetigkeit; so würde ich das definieren.

Der dritte Punkt betrifft § 22 des Gesetzentwurfs: Zweckzuweisungen für Abfallbeseitigungsanlagen und Altlasten. Wir haben diesen Punkt in unserer schriftlichen Stellungnahme aufgegriffen. Die Dotierung dieses Bereichs halten wir insbesondere deshalb für zu gering, weil die verbleibenden freien Mittel in Zukunft nur noch für die Altlastenbeseitigung eingesetzt werden können und im Grunde keine neuen Abfallbeseitigungsanlagen mehr mit Zuwendungen zu bedenken sind.

Erster Beigeordneter Heinrichs: Als ich das Gutachten gelesen habe, wurde ganz deutlich: Es gibt verschiedene besondere Belastungsfaktoren für die Gemeinden; das ist der Einwohner, der Schüler, das sind die sozialen Leistungen und nach den Rechtsmodellen auch die Fläche. Dann habe ich mich gefragt: Zur Berücksichtigung der Einwohner, der Schüler, der Arbeitslosen oder der Soziallasten trifft das Gutachten eine Aussage, bei der Fläche jedoch versandet offensichtlich der Einfallstreichtum der Gutachter. - Wenn man das einmal richtig betrachtet, ist nicht von der Hand zu weisen, daß gerade im Vermögenshaushalt erhebliche Ausgaben durch die Fläche bedingt sind. Ich kann noch

Ausschuß für Kommunalpolitik  
25. Sitzung

07.10.1987  
hz-sz

einmal betonen, daß beispielsweise bei der Straßenlänge, bei der Verteilung der pauschalierten Schlüsselzuweisungen nach der Kfz-Steuerpauschale an die Kreise seit Jahren die Fläche, die Straßenlänge für die Einwohner eine Rolle spielt. Man hat sogar festgestellt: Hier müssen wir einen strukturellen Ansatz gewähren, der nicht nur den reinen Einwohner berücksichtigt, sondern die Strukturelemente. Nichts anderes tut meines Erachtens der Flächenansatz, indem er der Bemessung nach den anderen Größen auch das Kriterium der Fläche hinzufügt.

Herr Abg. Leifert, wir hätten gern einen gleichbleibenden Anteil am Steueraufkommen. Nur ist immer die Frage, wie hoch er ist. Wenn er nicht auskömmlich ist, dann ist es die Aufgabe der kommunalen Spitzenverbände, einen höheren Anteil zu fordern; denn es kommt auf die Kommunalisierung der Aufgaben an.

Zur Abfallbeseitigung will ich nichts sagen, weil dafür meine Kollegen zuständig sind. Ich darf nur noch einmal hervorheben: Nicht nur die Abfallbeseitigung, sondern auch die Abwasserbeseitigung ist zu gering dotiert. Wenn der Umweltschutz ernst genommen wird und wenn das richtig ist, was wir aus den Städten und Gemeinden hören: daß die Staatsanwaltschaft Anklage erhebt, daß im Kölner Regierungspräsidium, wenn bestimmte Werte überschritten sind, Anzeigen an die Staatsanwaltschaft erfolgen und daß nach Meinung der Staatsanwaltschaft fehlende finanzielle Mittel kein Grund sind, irgendwelche Maßnahmen nicht durchzuführen - das muß man hier auch einmal festhalten.

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied Leidinger: Ich darf mit der dritten Frage beginnen. Was für die Dotierung der Abfallbeseitigung und der Altlastensanierung im Finanzausgleich und im Landeshaushalt 1988 vorgesehen wird, ist völlig unzulänglich angesichts der großen Aufgaben und der Ausgaben, die sich damit verbinden, um die Zustände zu gewährleisten, die vom gesetzlichen Parameter her notwendig sind. Herr Heinrichs hat völlig zu Recht darauf hingewiesen, daß hier zivilrechtliche und strafrechtliche Konsequenzen für die Verantwortlichen drohen: zivilrechtliche Schadensersatzansprüche gegen die Kommunen und strafrechtliche Ansprüche gegen die verantwortlichen Amtsträger. Dies muß der Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen wissen, der Aufgabengesetze mit einem bestimmten Anforderungsprofil schafft, aus denen sich Ansprüche der Bürger ergeben, deren Nichterfüllung auch strafrechtliche Konsequenzen haben kann; denken Sie an Gesundheitsschäden, die durch solche Mißstände verursacht werden können. Sie wissen alle, daß weder die Zivilgerichtsbarkeit in Amtshaftungsprozessen noch der Strafrichter als Entschuldigung fehlende Finanzen gelten läßt. Dies bietet keine Entlastungsmöglichkeit. Wenn das Land Wert darauf legt, daß auf diesem Sektor Entscheidendes geleistet werden soll, muß das auch finanzwirtschaftliche Schlußfolgerungen bei der Gestaltung des Landeshaushalts und des Finanzausgleichsgesetz haben.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
25. Sitzung

07.10.1987  
hz-sz

Zur Altlastensanierung darf ich darauf hinweisen, daß wir erst am Beginn dieser Aufgabe stehen, auch was die Kosten betrifft. Wir sind die ersten Schritte auf diesem Wege gegangen. Da hier - wie bei der Abfallbeseitigung - die Kreise verantwortlich sind, darf ich an das erinnern, was ich eben sagte: Wenn Sie den Aufgabenträgerkreis finanziell in seinem Bewegungsspielraum so verengen, dürfen Sie sich nicht wundern, wenn das Vollzugsdefizit von Tag zu Tag größer wird. Dies ist ein Widerspruch zu den politischen Zielsetzungen, die die Landesregierung - völlig zu Recht - hat und die ihren Niederschlag in der entsprechenden Landesgesetzgebung finden.

Gleichbleibende Anteile über mehrere Haushaltsjahre hinweg, Herr Abg. Leifert - das wäre dann für uns positiv, wenn dieser Anteil vom ersten Jahr an für eine Zeit von mehreren Jahren eine ausreichende Größenordnung hätte. Aber aus meiner inzwischen achtzehnjährigen Erfahrung bei Hearings zu Finanzausgleichsgesetzen darf ich Ihnen sagen: Wenn das Anteilsverhältnis, das über viele Jahre stabil geblieben ist, das Ergebnis hatte, daß sich die kommunale Finanzausgleichsmasse sehr positiv entwickelte, hat das Land Nordrhein-Westfalen durch Befrachtung bei den Zweckzuweisungen diesen Vorteil nach unten korrigiert, also durch Befrachtung neutralisiert. Wenn jedoch das Ergebnis negativ war, hat uns das Land hängen lassen. Ich habe dem damaligen Finanzminister Halstenberg im Rahmen eines solchen Hearings gesagt: Wenn Solidarität bei den Verbundsätzen gilt, gilt das nicht nur für die schlechten Tage, an denen Sie uns mitleiden lassen; dann muß das ebenso für die guten gelten, an denen Sie uns durch Befrachtungen den Vorteil einer besseren Steuerentwicklung neutralisieren. - Diese Problematik verbindet sich mit dem Rahmengesetz der Fraktion der F.D.P. Diese Angelegenheit muß man vom Ergebnis her beurteilen; nur das Ergebnis kann sicherstellen, daß die Aufgaben der Kommunen finanzierbar bleiben, wie auch der kommunale Anteil aussieht. Weil unser prozentualer Anteil an den Verbundsteuern so niedrig ist, ist auch das Ergebnis für die Masse des Finanzausgleichs so schlecht.

Zu Ihrer ersten Frage, ob ich bei meiner Beurteilung des Kriteriums "Fläche" als Verteilungsmaßstab einen Unterschied zwischen dem Ansatz bei der Schlüsselmasse und dem Ansatz bei der Investitionspauschale machen könnte! - Lassen Sie mich vorab sagen: Unser Verband selbst steht dem Flächenansatz aus der Solidarität mit den kreisangehörigen Gemeinden sehr nahe. Was ich eben auf die persönliche Frage von Herrn Wilmbusse geantwortet habe, war meine persönliche Meinung. Ich will sie damit nicht abschwächen, aber ich möchte verdeutlichen: Herr Wilmbusse, Ihre persönliche Frage gibt Ihnen den Anspruch darauf, meine persönliche Auffassung zu erfahren. So habe ich unseren Dialog verstanden. Schon deswegen sollten wir uns von einer prinzipiellen Betrachtung nicht durch Vorteils- oder Nachteilsreflexionen abbringen lassen; vielmehr schulden wir einander diese Offenheit. Wir sollten versuchen, in Bezug auf unser Finanzausgleichssystem Strukturen zu bekommen, die wir dauernd verantworten und die sich dauernd bewähren können.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
25. Sitzung

07.10.1987  
hz-sz

Zu Ihrer Frage also! Mir ist klar, daß das Verteilungskriterium der Arbeitslosigkeit bei der Investitionspauschale im Hinblick auf seine Anwendbarkeit problematisch ist. Wenn es zutrifft, daß dadurch die Belastung von Gebietskörperschaften durch Sozialleistungen mit kompensiert werden soll, dann dürfte die Investitionspauschale nur auf Landschaftsverbände, kreisfreie Städte und Kreise verteilt werden; das hätte eine sachliche Begründung, weil diese Träger der Soziallasten sind. Die Verteilung nach dem Flächengesichtspunkt ist unter diesen Umständen nicht schlechter als der Arbeitslosenansatz. Wahrscheinlich hat man - dies war mein Eindruck, als ich den Gesetzentwurf las - diesen Flächenansatz gewählt, um bestimmte verteilungskompensatorische Wirkungen bei der Schlüsselmasse zu erzielen; dies kommt in der Tat vornehmlich kleineren Gemeinden unseres Landes zugute. Dies kann man so hinnehmen, aber vom Prinzip her setze ich noch einmal persönliche Fragezeichen. Das ist eine sehr pragmatische Beurteilung dieses Komplexes.

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang nur darauf hinweisen, daß es der bessere Weg wäre, gezielt aus einem dafür zur Verfügung stehenden Sondertopf in den Fällen Kommunen unter die Arme zu greifen, in denen besonders schwierige Situationen vorliegen, sei es von der Fläche her, sei es von der Topographie. Dies konnte früher bei bestimmten Zweckzuschüssen berücksichtigt werden, sei es aus dem Finanzausgleich - Zweckzuweisungen - oder aus dem allgemeinen Landeshaushalt, wenn es um bestimmte kommunale Investitionen ging. Die Landesbehörden haben dann bei der Bemessung der Zuschußquote die besonderen Erschwernisse besonders berücksichtigt. Da sie einen großen Teil der Investitionen finanziert haben, wird möglicherweise ein solcher gerechter Ausgleich als Sonderfinanzierung heute nicht mehr möglich sein. Insofern kann man dann den Flächenansatz bei der Investitionspauschale als weiteres Übel - von anderen Übeln - hinnehmen.

Vorsitzender: Sie haben alle drei zur Abfallbeseitigung und zur Altlastensanierung etwas gesagt. Anfang dieser Woche hat in der WestLB auf einer Veranstaltung Herr Minister Matthiesen zu diesem Problem beachtenswerte Äußerungen gemacht; er hat nämlich gesagt, in Zukunft habe diejenige Gemeinde den Standortvorteil, die die Entsorgung geregelt habe. - Wenn ein Minister eine solche Erklärung abgibt, führt dies sicher bei den Fraktionen zu Überlegungen, wie dieser Aussage vom Lande Rechnung getragen werden soll. Den Ausführungen des zuständigen Ministers müßte nähere Einzelheiten über diese neuen Themen folgen.

Abg. Wilmbusse (SPD): Ich habe noch eine Zusatzfrage zu diesem Punkt! Wir sitzen hier alle als kommunale Praktiker, denen bekannt ist, wie es mit der Belastbarkeit des Landeshaushalts aussieht. Wenn Sie unisono sagen, wir müßten mehr Geld für Abfallentsorgung bereitstellen, dann wissen Sie, daß das nur unter

Ausschuß für Kommunalpolitik  
25. Sitzung

07.10.1987  
hz-sz

Kürzung der allgemeinen Zuwendungen möglich ist. Wir haben jetzt ein Verhältnis zwischen allgemeinen und Zweckzuwendungen von etwa 86 : 14. In diesem Fall müßten wir allgemeine Zuwendungen in Zweckzuwendungen umwandeln. Weiter ist uns bekannt, daß die Müllgebühren im Verhältnis zu den Entwässerungsgebühren ziemlich niedrig sind. Wenn Sie erklären, es müßte mehr für die Abfallbeseitigung getan werden, wäre ich Ihnen auch dankbar, wenn Sie uns mitteilen würden, ob Sie unter Berücksichtigung dieser Prämisse mehr Zweckzuweisungen für die Abfallentsorgung wünschen.

Beigeordneter Schäfer: Herr Wilmbusse fragt gewissermaßen nach dem Deckungsvorschlag. Gut, man könnte auch überlegen, ob bei anderen Zweckzuweisungen die Mittel, die jetzt vorgesehen sind, so anzusetzen sind. Aber der Casus ist eigentlich nach unserem Urteil dadurch entstanden, daß man den Kreis der Zwecke, die aus dem Topf des § 22 gefördert werden können, für 1988 erweitert hat, nämlich um die Altlasten. Vorher war darin nur von der Förderung von Abfallbeseitigungsanlagen die Rede. Weil jetzt noch - man kann das in der Begründung zum Gesetzentwurf nachlesen - die Altlasten hinzugekommen sind, entstehen die Engen. Wir haben gar nicht so sehr im Sinn zu sagen, die Mittel müßten gewaltig aufgestockt werden, weil wir wissen, daß der Landeshaushalt in Nöten ist. Aber die Frage lautet, ob die 50 Millionen DM - oder etwas weniger -, die für Altlasten übrig bleiben, nicht aus dem Landeshaushalt an anderer Stelle gegeben werden können. Das ist der Punkt!

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied Leidinger: Herr Wilmbusse hat mit Recht nach den Deckungsüberlegungen gefragt. Wir sollten sie in erster Linie im Bereich der Zweckzuweisungen suchen und sehen, ob man da nicht umschichten kann. Bei der Stadterneuerung stehen 385 Millionen DM. Hier sind nur 10 Millionen DM - das sind 2,5 % - gekürzt worden. Wenn Sie überlegen, daß wir beim Schulbau 35,8 %, bei der Wasserversorgung 23,4 % und bei der Abfallbeseitigung 38,3 % gekürzt haben, warum kommt dann die Stadterneuerung so günstig weg, wo doch landesweit bekannt ist, daß dieses Ministerium offensichtlich für seine weitverzettelten Töpfchen noch Mittel hat und immer noch Leute durch die Lande gehen und fragen, warum man nicht dieses oder jenes noch mit finanziert? Vor wenigen Tagen wurde mir noch ein Beispiel aus einer Stadt im Rheinland berichtet. - Von den 385 Millionen DM könnte man durchaus 50 Millionen DM wegnehmen, von der Investitionspauschale ebenso. Und weil das investive Mittel im stringenteren Wortsinn sind, könnten Sie auf diese Weise die Abfallbeseitigung durchaus auf den Betrag des Vorjahres bringen, so daß wir ein Finanzierungsvolumen wenigstens wie im Vorjahr hätten. Ich mache jedoch darauf aufmerksam, daß Sie sich täuschen, wenn Sie glauben, daß dies genug ist. Wir stehen am Anfang der Altlastensanierung. Wir befinden uns hier auf einer tickenden Zeitbombe. Das macht den Kommunalpolitikern in den Problemräumen unseres Landes sehr große Sorgen.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
25. Sitzung

07.10.1987  
hz-sz

Noch einmal darf ich hervorheben, daß dies für Ballungszonen gilt. Der Herr Vorsitzende hat zu Recht darauf hingewiesen: Sanierte Bereiche sind auch attraktiv für Wirtschaftsansiedlungen. Diese Zusammenhänge müssen Sie unabhängig davon sehen, daß die Bevölkerung in der Agglomeration einen Anspruch auf eine bessere Umwelt hat.

Abg. Leifert (CDU): Ich möchte zuletzt eine Frage zu einem ganz anderen Gebiet stellen! Herr Leidinger und Herr Esser haben beide von der Nullrunde für die Kreise und Landschaftsverbände gesprochen. Meine erste Frage: Kennen Sie die Gründe, die die Regierung unter Umständen bewogen haben, eine Nullrunde im Entwurf für die Kreise und Landschaftsverbände zu verordnen? - Und die zweite Frage: Insbesondere Sie, Herr Esser, haben in einer sehr eindrucksvollen Aufzählung die Steigerungen der Sozialkosten in den verschiedensten Bereichen dargestellt: von den Kliniken für Psychiatrie über Körperbehindertentherapeuten und dergleichen. Herr Leidinger hat ausgeführt, daß eine der Ursachen der Sozialkostensteigerung die Arbeitslosigkeit mit circa 30 % ist, wenn ich es richtig verstanden habe, so wie die Veränderung bei der Berechnung des nicht mehr existierenden Warenkorb. - Könnten Sie noch einige andere Hauptursachen mitbenennen, die für die Steigerung der Sozialhilfekosten zusätzlich in Frage kommen? Denn hier bleibt ja sicher noch ein weiteres Feld.

Vorsitzender: Ich würde gern eine Frage anschließen. Herr Esser, die Problematik des Blindengeldes ohne Einkommensbegrenzung hat vor Jahren schon einmal Wellen geschlagen. Wir befinden uns in einer öffentlichen Sitzung. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie die Angelegenheit noch einmal präzisieren könnten. Ich glaube, Sie richtig verstanden zu haben, wenn Sie sagen: Wir haben das nicht gefordert, wollten die Blindenhilfe aber auch nicht abschaffen. Wer es gefordert hat, muß es bezahlen. - Von einer Abschaffung haben Sie also nicht gesprochen.

Erster Landesrat Esser (LV Rheinland): Herr Abg. Leifert, Sie haben gefragt, worauf bei den Landschaftsverbänden dieser ungewöhnliche Anstieg in der Sozialhilfe zurückzuführen sei. - Wir haben eine extreme Zunahme von Fällen in der Heimunterbringung. Wir wissen nicht exakt, worauf das zurückzuführen ist. Sicher sind dies Menschen, die altern und zugleich pflegebedürftig werden. Allein wäre das kein Grund für die ungewöhnliche Zunahme der Fälle. Beispielsweise haben wir inzwischen auch erfahren, daß Krankenkassen bei Kostenzusagen in der Krankenhausunterbringung die Zeit begrenzen. Wenn die festgelegte Zeit von Tagen nach Operationen usw. vorbei ist, dann erklären die Krankenkassen, es handle sich um einen Pflegefall, der von der Sozialhilfe übernommen werden müsse. Auch dies sind Fälle, die wir zunehmend feststellen.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
25. Sitzung

07.10.1987  
hz-sz

Wir können uns das nur so erklären, daß in vielen Bereichen im Zweifel die Frage, ob jemand pflegebedürftig ist oder nicht, möglicherweise weil es sich um einen anderen Kostenträger handelt, mit eine Rolle spielt. Jeder Fall, der bei uns im Durchschnitt bezahlt wird, kostet rund 40 000 DM im Jahr an Sozialhilfe. Je nach Einkommensverhältnissen gibt es dadurch einige Rückläufe, daß bestimmte Beträge angerechnet werden. Beispielsweise haben wir für die letzten beiden Jahre im Rheinland 1 400 Fälle im Durchschnitt als Zuwachs zugrunde gelegt; diese Zahl ist bei uns weit überholt - weit überholt! Wir haben jetzt schon 1 700 Fälle für das eine Jahr mehr und müssen bei unserer Vorausschau auf das Jahr 1988 bereits heute feststellen: Die Basis ist weit überholt, so daß wir selbst bei 1 400 neuen Fällen weitaus mehr Kosten haben als nach dem Entwurf des Haushaltsplans.

Wir können nicht exakt sagen, worauf das zurückzuführen ist. Es gibt auch immer mehr Platzangebot. Ohne Zweifel ist ein Bedarf vorhanden; wenn aber die Plätze angeboten werden, dann werden sie auch sofort belegt. Es werden viele Altenwohnungen - aus welchen Gründen auch immer - in Pflegeeinrichtungen umgewandelt und ebenfalls belegt. Das führt sofort zu diesen wesentlich höheren Kosten, weil darauf Personalschlüssel mit der Folge angewendet werden, daß der Durchschnittsbetrag von über 40 000 DM an Sozialhilfekosten entsteht. - Es gibt also eine Vielzahl von Erklärungen, aber absolut genau wissen wir das auch nicht.

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied Leidinger: Ich will zunächst einmal zur Frage der Nullrunde für die Kreise und die Landschaftsverbände etwas sagen; danach komme ich auf die Ursachen für den Anstieg der Sozialhilfekosten in einzelnen Bereichen zurück. - Weder im Gesetzentwurf der Landesregierung noch in den Haushaltsreden des Finanzministers und des Innenministers unseres Landes findet sich - wenn ich die Protokolle, die mir vor wenigen Tagen zugegangen sind, richtig gelesen habe - ein einziges Wort darüber, warum die Kreisschlüsselmasse und die Schlüsselmasse der Landschaftsverbände nicht proportional steigen. Ich habe dazu kein Wort der Begründung gehört, weil es wohl auch kein überzeugendes Argument hierfür gibt. Für mich wäre es sehr interessant, einmal zu erfahren, wie man das begründen will, daß man die Ebene von Aufgabenträgern, von denen man weiß, daß sie insbesondere im Sozialbereich steigende Kosten zu tragen haben, von einer Verbesserung der Eigenfinanzierung fernhält. Es ist ja ein Widerspruch: Die Landesregierung führt zu Recht aus, die Kreise seien Träger bedeutsamer Aufgaben: des sozialen Bereichs, des Gesundheitswesens und des Umweltschutzes. Diese Aufgaben besitzen einen hohen Stellenwert. Auf der anderen Seite wird der Aufgabenträger durch Versagen einer aufgabenorientierten Finanzierung ausgetrocknet. Ich darf hinzufügen: In keinem anderen Bundesland wird eine solche Verwaltungsebene im Finanzausgleich so vernachlässigt. Die folgenden Zahlen zeigen die Diskrepanz zwischen echter Eigenfinanzierung und Umlagefinanzierung: 31 % bundesweit, 51 % in Nordrhein-Westfalen. Diese Differenz ist zu groß, als das sie sachlich erklärbar wäre.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
25. Sitzung

07.10.1987  
hz-sz

Das gilt auch für die Landschaftsverbände. Erster Landesrat Esser hat vorhin zu Recht darauf hingewiesen, daß hier enorme Nachholbedarfe beim Bau und der Verbesserung der baulichen Situation gerade der psychiatrischen Krankenanstalten vorliegen. Und hinsichtlich der psychisch Kranken, so meine ich, hätte unser Land in Ansehung der Verbrechen, die in diesem Bereich unter einem anderen Regime begangen worden sind, einen Nachholbedarf an wirklicher Wiedergutmachung. Denn viele Personen, die damals noch davongekommen sind, oder Familienangehörige von ihnen befinden sich in diesen Anstalten. Ich darf diese Problematik einmal in Ihre Erinnerung rufen. Wer den Landschaftsverbänden keine ausreichende Schlüsselmassensteigerung zubilligt, erschwert die Aufgabenerfüllung dieses Trägers. - Das zur Nullrunde!

Ich bedauere sehr, Herr Abg. Leifert, Ihnen sagen zu müssen: Mir ist hierauf keine plausible Antwort gegeben worden, es sei denn, daß die Kosmetik in der Darstellung der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden das erfordert hat. Aber dies wäre kein sachliches Argument. Dann wäre es auch ein Etikettenschwindel, weil man annehmen könnte, damit würden alle kommunalen Gebietskörperschaften schlechter gestellt, als sie gestanden haben; denn die Differenz einer unterbliebenen Steigerung der Schlüsselzuweisungen der Kreise müssen die kreisangehörigen Gemeinden aus ihren Schlüsselzuweisungen und eigenen Steuern im Wege der Kreisumlagefinanzierung nachbessern. Parallel gilt das in Ansehung der Landschaftsverbandsumlage und der Steigerung; hier müssen die kreisfreien Städte und die Kreise - sie werden von zwei Seiten finanziell in Klemme gebracht - dafür einspringen, daß sich das Land - jedenfalls im Regierungsentwurf - einer vernünftigen, aufgabenorientierten Finanzierungsregelung versagt.

Nun zu den Ursachen der Sozialhilfesteigerung! 33 % hiervon entfallen nach der Ursachenstatistik der Sozialhilfe auf den Faktor "Dauerarbeitslosigkeit". Der Innenminister dieses Landes hat vor wenigen Tagen - ich habe das der Presse entnommen - einen bedenkenswerten Vorschlag gemacht. Wenn es sich um eine solche Dauerarbeitslosigkeitsbelastung handelt, ist die Frage zu stellen: Wer ist der dafür zuständige, verantwortliche Träger der Aufgabe, dafür zu sorgen, daß diese Menschen eine ausreichende Lebensexistenz haben? Er hat in Richtung Bund gewiesen. Der Landkreistag hat schon vor zwei, drei Jahren deutlich gesagt: Die wirtschaftspolitische Kompetenz des Bundes muß hier angesprochen werden; denn Wirtschaftspolitik hat auch etwas mit Arbeitslosigkeit zu tun. Wir können das auf Dauer nicht als eine Aufgabe der Kommunen im Rahmen der Sozialhilfe leisten. Damit sind die Länder ebenfalls überfordert. Dies wäre in der Tat zu überlegen. Das ist eine Anregung, die das Bund-Länder-Verhältnis betrifft. Ich halte diese Anregung von Innenminister Dr. Schnoor für in der Sache sehr bedeutsam.

Ein zweiter Faktor! Ein großer Teil unserer Renten liegt im Niveau unter den Sozialhilfesätzen. Dies ist eine Frage der Reform der Renten. Wenn jemand sein Leben lang gearbeitet hat und eine Rente bekommt, die nicht ausreicht, sein Lebensminimum zu