

Ständiger Stellvertreter des Geschäftsführers

Schnellbrief

J. Seifert

Städtetag

Nordrhein-Westfalen

Postfachadresse:
Postfach 51 06 20
50942 Köln

12.10.1994/Ku

Hausadresse:
Lindenallee 13-17
50968 Köln

Telefon (0221) 3771-0
Durchwahl 3771- 239
Telex 8882617
Telefax (0221) 3771-128
Btx 0221 3771

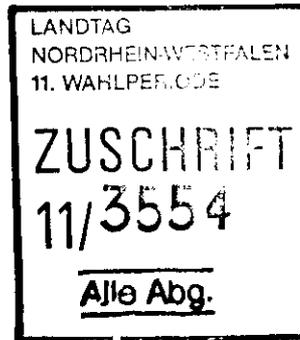
Stadtsparkasse Köln
Konto 30202154
(BLZ 37050198)

Aktenzeichen:
9/31-04

Umdruck-Nr..
SH 6393

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

40221 Düsseldorf



Öffentliche Anhörung der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1995 und des Solidarbeitraggesetzes 1995 (LT-Drs. 11/7502); hier: Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

in der Anhörung des Landtagsausschusses für Kommunalpolitik am 19. Oktober 1994 wird der Städtetag Nordrhein-Westfalen zu den o.g. Gesetzentwürfen den in der beiliegenden Stellungnahme dargestellten Standpunkt vertreten.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Vorstellungen und Wünsche zum Gemeindefinanzierungsgesetz 1995 und zum Solidarbeitraggesetz 1995 unterstützen könnten.

Mit freundlichen Grüßen

Wimmer
Wimmer

Anlage

Schnellbrief

Städtetag

Nordrhein-Westfalen

Postfachadresse
Postfach 51 06 20
50942 Köln
11.10.1994/Ku.

Hausadresse
Lindenallee 13-17
50968 Köln

Telefon (0221) 37 71-0
Durchwahl 3771- 239
Telex 8882617
Telefax (0221) 37 71-128
Btx 0221 3771

Stadtsparkasse Köln
Konto 30202154
(BLZ 37050198)

Aktenzeichen
9/31-04

Umdruck-Nr.
SH 6391

Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen

zum Entwurf des

Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und die Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1995 und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 1995

LT-Drs. 11/7502

Oktober 1994

I.

Die Städte, Gemeinden und Kreise unseres Landes sind in Not ! Nach Analysen und Einschätzungen nicht zuletzt auch aus dem Hause des Innenministers stehen die Kommunen derzeit vor der größten finanziellen Herausforderung in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Die anhaltende Konjunkturschwäche, die wachsenden Wirtschaftsstrukturprobleme, insbesondere in den traditionellen Industriestädten und - nicht zuletzt - die steigenden Lasten der deutschen Einheit lassen die Schere zwischen den kommunalen Einnahmen und Ausgaben in existenzbedrohender Weise auseinanderklaffen. Wegbrechende Steuereinnahmen und steigende Soziallasten kumulieren zu einer kommunalen Finanzkrise mit beängstigenden Dimensionen. Auch nachdem die drohenden Zusatzlasten aus dem sog. "Bonner Sparpaket" des Jahres 1993 mit der solidarischen Unterstützung des Landes von den Städten abgewehrt werden konnten, stehen die Warnsignale in den kommunalen Haushalten im "roten Bereich". Die vorliegenden Statistiken des Jahres 1993 zeigen für die Haushalte unserer Städte, Gemeinden und Kreise die Finanzierungsdefizite im Bereich der Verwaltungshaushalte auf Rekordniveau. Für die Jahre 1994/95 ist mit einer weiteren Zuspitzung der krisenhaften Entwicklung zu rechnen.

Eine Lösung dieser neuen Finanzkrise über eine Mobilisierung von Einnahmereserven muß mit guten Gründen ausgeschlossen werden. Steuererhöhungen sind insbesondere in einer Rezession nicht geeignet, den wirtschaftlichen Aufschwung wieder in Gang zu setzen. Die Möglichkeiten, über Gebühren die Haushaltslage spürbar aufzubessern, haben die Städte weitestgehend ausgeschöpft. Ein "deficit-spending", d.h. ein Ausgleich fehlender Steuereinnahmen über den Kreditmarkt, ist den Städten - sinnvollerweise - durch das Haushaltsrecht verboten.

Es besteht somit weitgehend Konsens, daß die Bewältigung der aktuellen Finanzkrise nur über eine durchgreifende und radikale **Konsolidierung der kommunalen Etats auf der Ausgaben-**seite gelingen kann. Gravierende Einschnitte in das gesamte kommunale Leistungsangebot werden zwingend erforderlich sein. Dies ist auch die Quintessenz der letztjährigen Studie des Innenministers zur Lage der Kommunen in Nordrhein-Westfalen unter dem bezeichnenden Titel „Kommunen in Not“.

Es kann aber auch nicht übersehen werden, daß eine stringente städtische Sparpolitik relativ schnell an rechtliche Grenzen stoßen muß. Die bestehenden Leistungsverpflichtungen und Leistungsstandards geben den Städten keinen hinreichenden Spielraum für die notwendigen Sparprozesse. Es erscheint deshalb zwingend, daß die geltenden Leistungsnormen und Leistungsge-

setze auf breiter Basis den reduzierten finanziellen Möglichkeiten "nach unten" angepaßt werden müssen. Die letzten Bemühungen des Landes zur Überprüfung von Sach- und Personalstandards in Vorschriften des Landes (kommunaler Bereich) weisen in die richtige Richtung.

Vor diesem Problemhintergrund hat der Innenminister im März d. J. vor dem Finanzausschuß des Städtetages Nordrhein-Westfalen den Standpunkt vertreten, daß dem **Ausgleich der städtischen Haushalte absolute Priorität** beizumessen ist. Die Solidität eines ausgeglichenen städtischen Etats hat demzufolge eindeutig Vorrang vor sonstigen gesetzlichen Ansprüchen. Im Konfliktfall müssen deshalb fachspezifische Zielsetzungen gegenüber finanzpolitischen Notwendigkeiten zurückstehen.

Zur Umsetzung einer derartigen Kommunalpolitik ist es erforderlich, daß den Städten in der Gemeindeordnung entsprechende rechtliche Handlungsspielräume eröffnet werden. Mit Genugtuung nehmen wir in diesem Zusammenhang zur Kenntnis, daß die Gemeindeordnung nach der inzwischen abgeschlossenen Novellierung den Städten erlaubt, ihre Verwaltungs- und Entscheidungsorganisationen nach den veränderten Anforderungen einer modernen Dienstleistungsgesellschaft zu gestalten. In konsequenter **Fortschreibung dieser haushalts- und organisationsrechtlichen Experimentierklausel** sollte den Städten darüber hinaus zusätzlich die Möglichkeit eingeräumt werden, den Bürgerinnen und Bürgern die notwendigen Leistungen auf einem finanzierbaren Niveau anzubieten.

Das Land sollte zwar weiterhin bestimmen können, welche Aufgaben von den Städten "vor Ort" zu erfüllen sind. Unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten sollte es aber den Städten überlassen bleiben, mit welcher Intensität und entsprechendem Aufwand sie die im Grundsatz weiterhin bestehenden Aufgabenverpflichtungen tatsächlich erfüllen.

Dieses Konzept geht auf eine Grundidee zurück, die in den 80er Jahren in mehreren skandinavischen Ländern zu einer grundlegenden Reform der Kommunalverwaltung geführt hat. Unter dem Stichwort "Freie-Kommune"-Experimente wurden Gesetze erlassen, die einzelne Kommunen auf Antrag von bestimmten Gesetzen, Verordnungen und Vorschriften befreiten. Die Ausgestaltung und Wahrnehmung der entsprechenden Aufgaben wurden weitgehend der kommunalen Selbstverwaltung überlassen. Die skandinavischen Erfahrungen mit einer solchen Experimentierklausel waren ausgesprochen positiv. Die entsprechenden Kommunen nutzten die Chance zu einer Modernisierung ihrer Verwaltungen und konnten sich wesentlich besser an

die örtlichen Notwendigkeiten und Bedürfnisse anpassen. Eine weitere Folge war eine deutlich höhere Akzeptanz bei ihren Bürgerinnen und Bürgern. Nicht zuletzt konnte auch die wirtschaftliche Effizienz wesentlich verbessert werden.

Mit einer entsprechenden Änderung der Gemeindeordnung könnte auch in Nordrhein-Westfalen ein ähnlicher Prozeß eingeleitet und damit für die ganze Bundesrepublik Deutschland ein Beispiel gegeben werden. Zur Aufwertung und Modernisierung der Kommunalpolitik könnte neben der Freistellung von bestimmten Regeln der Gemeindeordnung bzw. des Gemeindehaushaltsrechts auch die Möglichkeit zu einer Freistellung von anderen Leistungsgesetzen und Landesvorschriften geschaffen werden. Es sollte dabei der Grundsatz gelten, daß zwar die entsprechenden Aufgaben auch weiterhin wahrzunehmen sind, in ihrer Ausgestaltung und den entsprechenden Standards aber der kommunalen Selbstverwaltung überlassen werden. In diesen Fällen würde das Landesrecht praktisch durch Ortsrecht ersetzt. Bei zunehmend knapper werdenden Finanzen könnten sich auf diese Weise innovative und möglicherweise wesentlich kostengünstigere Lösungen ergeben.

Im Gegensatz zu einem generellen Abbau von Vorschriften und Standards, der natürlich weiterhin notwendig ist, würde das Land bei einem solchen Verfahren nur relativ geringe Risiken eingehen. Gelungene Experimente könnten für das ganze Land übernommen werden, während Fehlentwicklungen lokal begrenzt wären und zügig korrigiert werden könnten.

II.

Nach dem Beschluß des Bundeskabinetts von Mitte Juli 1994 will der Bund erneut versuchen, zur Sanierung der Bundesfinanzen die Arbeitslosenhilfe auf zwei Jahre zu befristen und die sog. originäre Arbeitslosenhilfe ganz zu streichen. Mit dieser Entscheidung drohen nach Schätzungen des nordrhein-westfälischen Innenministers den Städten, Gemeinden und Kreisen in unserem Lande erneut Zusatzlasten für ihre Sozialbudgets in Höhe von 1 Mrd. DM allein im Haushaltsjahr 1995.

Diese massive Kostenlawine muß vor dem Hintergrund gewertet werden, daß schon derzeit die Städte, Kreise und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen knapp 30 % ihrer Verwaltungshaushalte für soziale Leistungen aufwenden müssen. Allein 1993 nahmen die Leistungen aus ihren Sozialtats um 11,6 % auf insgesamt 16 Mrd. DM zu. Würde die Bonner Entscheidung von Mitte

Juli in Sachen Arbeitslosenhilfe Realität, würde - so wiederum der nordrhein-westfälische Innenminister - die Handlungsfähigkeit der Kommunen stranguliert. Die geplante Abwälzung der Lasten der Arbeitslosigkeit auf die Kommunen wäre Gift für das Bemühen um ausgeglichene kommunale Haushalte. Die befürchtete Kostenlawine in Höhe von 1 Mrd. DM würde auch alle bisherigen Konsolidierungserfolge aufs Spiel setzen und die mittelfristigen Konsolidierungskonzepte zur Makulatur machen. Wir bitten deshalb das Land Nordrhein-Westfalen sehr eindringlich, sich gemeinsam mit den anderen Bundesländern gegen die Bonner Pläne im Haushaltsentwurf für 1995 zur Wehr zu setzen und Kürzungen bei der Arbeitslosenhilfe einmütig im Bundesrat abzulehnen. Die Länder müssen in ihrer Verantwortung für ihre Kommunen die Städte, Gemeinden und Kreise davor schützen, zur Manövriermasse für unsolide Haushaltsmaßnahmen des Bundes zu werden.

III.

Vor dem Hintergrund der krisenhaften Haushaltsentwicklung in unseren Städten gewinnt die **Dotierung des nächstjährigen kommunalen Finanzausgleichs** eine besondere Bedeutung. Nach dem vorliegenden Regierungsentwurf beabsichtigt die Landesregierung, bereits im Gemeindefinanzierungsgesetz 1995 den für den Finanzausgleich des Jahres 1994 zunächst vorsorglich kreditierten Verbundbetrag in Höhe von 286,3 Mio. DM zurückzufordern. Dieser "Kredit" war seinerzeit erforderlich geworden, weil nach Einschätzungen des Finanzministers auf der Basis der Steuerschätzung vom Herbst 1993 gegenüber dem Regierungsentwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1994 entsprechende Mindereinnahmen im Steuerverbund zu erwarten waren. Nach den entsprechend geänderten Regeln des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1994 soll dieser "Kredit" - so er denn tatsächlich erforderlich wird - **spätestens im Haushaltsjahr 1996** mit den Leistungen des allgemeinen Steuerverbundes verrechnet werden.

In Anbetracht der ohnedies schon düsteren Haushaltsperspektive des kommenden Jahres bitten wir das Land sehr eindringlich, von der frühzeitigen Rückzahlung der nur voraussichtlich für 1994 zu kreditierenden Verbundleistungen bereits im Jahre 1995 abzusehen. Aus unserer Sicht sprechen insbesondere die folgenden guten Gründe dafür, erst im Finanzausgleich 1996 die dann exakt quantifizierbare Tilgung des Steuerverbundkredits aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1994 in Ansatz zu bringen:

- Das **Ausmaß der tatsächlichen Kreditierung** der Steuerverbundleistungen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1994 wird erst **nach** Ablauf des Haushaltsjahres 1994 festzustellen sein.
- Schon traditionell erfolgt im kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen das Abrechnungsverfahren der Steuerverbundleistungen mit einer zeitlichen Verzögerung von 2 Jahren. Die "Laufzeit" der letztjährigen Kredite aus den kommunalen Finanzausgleichskassen an das Land betrug dementsprechend stets 2 Jahre.
- Auch die **Rückzahlungsvorschrift** des in dieser Frage ergänzten Gemeindefinanzierungsgesetzes 1994 (§ 2 Abs. 6) sieht für die Rückzahlung den traditionellen Zweijahresturnus vor. Die gesetzlichen Möglichkeiten einer Rückzahlung "**spätestens im Haushaltsjahr 1996**" sollten deshalb im Interesse der nordrhein-westfälischen Städte voll ausgeschöpft werden.
- Das kommende **Haushaltsjahr 1995** ist aus unserer Sicht für die Städte das **denkbar ungünstigste Jahr für die Tilgung**. Im übrigen besteht die Hoffnung, daß die allgemeine Finanzlage des Jahres 1996 aus konjunkturellen Gründen und auch durch die absehbaren Entlastungen der Kommunen infolge der stationären Leistungen der Pflegeversicherung zumindest nicht mehr ganz so kritisch sein wird wie 1995.

Werden also turnusgemäß die infrage stehenden kreditierten Verbundmittel aus dem GFG 1994 erst im Rahmen des GFG 1996 zurückgezahlt, stünden hierdurch im GFG 1995 zusätzlich 286,3 Mio. DM zur Verfügung. Wir bitten, diese Mittel den **allgemeinen, für die Städte disponiblen Finanzzuweisungen des GFG 1995** zuzuführen.

IV.

Der vorliegende Regierungsentwurf des GFG 1995 sieht bei der Berechnung des allgemeinen Steuerverbundes vor, daß der sog. **kommunale Solidaritätsbeitrag**, der bisher in Höhe von 367,5 Mio. DM als Vorwegabzug das Verbundergebnis minderte, entfällt. Diese Korrektur des Steuerverbundes wird von uns begrüßt. Sie ergibt sich aus der Logik der mit dem Solidarpakt geänderten Finanzierungsstruktur der Einheitslasten. Ohnedies erreichen die für 1995 vorgesehenen kommunalen Solidarbeiträge zur Finanzierung der deutschen Einheit mit über 2,5 Mrd. DM ein Rekordvolumen.

Die Städte haben sich stets zu einer **solidarischen Mitfinanzierung der Einheitslasten** bekannt. Dieser Solidarbeitrag wird aber von uns nur dann geleistet werden können, wenn im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs kurz- und mittelfristig strukturelle Operationen unterbleiben, die für die Städte weitere Belastungszuwächse bzw. Einnahmeminderungen implizieren. Die Akzeptanz der vom Land geforderten kommunalen Beteiligung an den Gesamtbelastungen durch den "Solidarpakt" in Höhe von 44 % fällt den Städten insbesondere deshalb schwer, weil die nordrhein-westfälischen Kommunen bisher an den **Einnahmen** aus dem horizontalen Länderfinanzausgleich lediglich in Höhe der Verbundquote partizipieren konnten, an den Lasten aus der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs nunmehr aber in deutlich höherem Maße beteiligt werden sollen. Mit dieser Belastungsformel ist für die Städte die Grenze des Tragbaren erreicht. Weitere Finanzausgleichsopfer sind für die Städte nicht mehr verkraftbar und deshalb inakzeptabel.

V.

Der vorliegende Regierungsentwurf des GFG 1995 sieht in § 2 Abs. 4 vor, daß vom allgemeinen Steuerverbund 4,9 Mio. DM abzuziehen sind, die dem Land zur Erfüllung vertraglicher Vereinbarungen an das Erzbistum Paderborn als Gegenleistung für das Ruhen bzw. die Ablösung **kommunaler Kirchenbaulasten** zur Verfügung stehen. Dieser neue Vorwegabzug wird von uns abgelehnt. Es sind für uns keinerlei Gründe erkennbar, weshalb diese Zahlung im Rahmen des Steuerverbundes der kommunalen Solidargemeinschaft auferlegt werden sollte.

VI.

Die **Schlüsselzuweisungen** sollen nach dem Regierungsentwurf für Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände einheitlich gegenüber dem GFG 1994 um 1 % ansteigen. Dieser Zuwachs wird von uns begrüßt. Wir geben indes zu bedenken, daß die zunehmende Knappheit im kommunalen Finanzausgleich durch interne Umschichtungen im Rahmen des Steuerverbundes von den speziellen zu den allgemeinen Finanzzuweisungen allein nicht kompensiert werden kann. Einem radikalen Abbau von Zweckzuweisungen z.B. im Bereich der Städtebauförderung und des Schulbaus stehen in den Städten wachsende Investitionsbedarfe im Bereich des Städtebaus, des Wohnungsbaus und des Schulbaus entgegen.

VII.

Die **Verteilungsstruktur** des GFG 1994 soll auf das GFG 1995 übertragen werden. Trotz unserer bekannten Bedenken gegenüber einzelnen Verteilungsregeln akzeptieren wir dies für 1995. Auf der Basis des spätestens im Mai 1995 vorliegenden Finanzausgleichsgutachtens des Ifo-Institutes sollten dann allerdings mit den Städten gemeinsam Konsequenzen für das Regelwerk des GFG 1996 diskutiert und entworfen werden. Wir würden es begrüßen, wenn im Zuge der gutachterlichen Überprüfung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs auch die zentralörtlichen Sonderbedarfe von großen und größeren kreisangehörigen Städten berücksichtigt werden könnten.

VIII.

Die Regelungen des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur deutschen Einheit nach dem **Solidarbeitragsgesetz** hat sich in den letzten Jahren bewährt. Eine interkommunale Verteilung der Einheitslasten nach dem Kriterium der örtlichen Finanzkraft erscheint uns sachgerecht und sollte fortgesetzt werden.