

Bitte sofort vorlegen!

Ständiger Stellvertreter des Geschäftsführers

# Schnellbrief

# Städtetag

Nordrhein-Westfalen

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

40221 Düsseldorf

Postfachadresse:  
Postfach 51 06 20  
50942 Köln 29.10.1997/iw

Hausadresse:  
Lindenallee 13-17  
50968 Köln

Telefon (0221) 3771-0 2 39  
Durchwahl 3771-  
Telex 8882617  
Telefax (0221) 3771-128  
Btx 0221 3771

Stadtsparkasse Köln  
Konto 30202154  
(BLZ 37050198)

Aktenzeichen:  
20.10.22

Umdruck-Nr.:  
SM 5811

**Öffentliche Anhörung der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf des Gemeinde-  
finanzierungsgesetzes 1998 und des Solidarbeitraggesetzes 1998 (LT-Drs. 12/2402);  
hier: Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen**

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,  
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

in der Anhörung des Landtagsausschusses für Kommunalpolitik am 5. November 1997 wird  
der Städtetag Nordrhein-Westfalen zu den o. g. Gesetzentwürfen den in der beiliegenden Stel-  
lungnahme dargestellten Standpunkt vertreten.

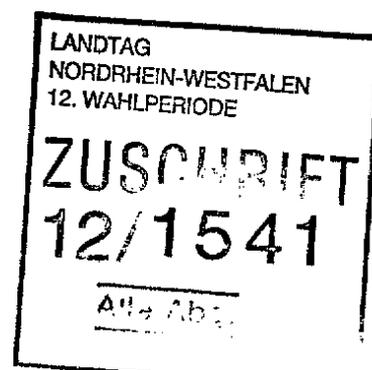
Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Vorstellungen und Wünsche zum Gemeindefinan-  
zierungsgesetz 1998 und zum Solidarbeitraggesetz 1998 unterstützen könnten.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus

Anlage



Postfach 51 06 20  
50942 Köln

Lindenallee 13 - 17  
50968 Köln

28.10.1997/iw

Telefon (02 21) 37 71-0  
Telefax (02 21) 37 71-1 28  
Durchwahl 37 71- 2 39

eMail staedtetag@t-online.de

Bearbeitet von

Dr. Engelbert Münstermann

Aktenzeichen

20.10.22 N

Umdruck-Nr.

M 5810

## ***Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen***

***zum Entwurf des***

***Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1998 und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 1998 und zur Änderung anderer Vorschriften***

***LT-Drs. 12/2402***

***Oktober 1997***

## I.

Die Finanzlage in unseren Städten ist nach wie vor katastrophal. Zwar zeigen die Zahlen der amtlichen Statistik des vergangenen Haushaltsjahres erstmals für den sozialen Bereich negative Entwicklungsraten. Die dominierenden Ursachen für diese Entwicklung - Entlastungseffekte durch die Pflegeversicherung, rückläufige Fallzahlen bei Asylbewerbern, Änderungen bei den Kindergeldzahlungen - lassen indes befürchten, daß es sich hierbei allenfalls um eine Atempause handelt. Schon auf kurze und mittlere Sicht muß damit gerechnet werden, daß die schon "klassische" Dynamik der Sozialtats "wiederbelebt" wird. Jedenfalls deuten die anhaltenden Krisen auf dem Arbeitsmarkt und die unverändert drohenden Korrekturen am Arbeitsförderungsgesetz darauf hin.

Darüber hinaus muß aus städtischer Sicht abgewartet werden, ob und inwieweit die derzeitigen Entlastungen der Pflegeversicherung von den Landschaftsverbänden als Träger der überörtlichen Sozialhilfe über entsprechende Umlagesenkungen an die städtischen Kassen weitergeleitet werden. Es ist davon auszugehen, daß die Landschaftsverbände einen Teil ihrer Entlastungen zur Abdeckung von Altfehlbeträgen und zur mittelfristigen Konsolidierung ihrer Etats verwenden müssen. Weitere nicht unerhebliche Teile der aktuellen Entlastungen werden infolge des Landespflegegesetzes durch Investitionshilfen für Pflegeeinrichtungen und Pflegegeld aufgezehrt. Die überproportionale Zunahme bei den Eingliederungshilfen führt zu weiteren Belastungen der Landschaftsverbände, die die Möglichkeiten zur Absenkung der Landschaftsumlage weiter restringieren. Die Entlastungseffekte der Pflegeversicherung werden also unsere Städte mit zeitlicher Verzögerung und nur im abgeschwächten Umfang erreichen.

Die Zahlen der amtlichen Statistik für das Haushaltsjahr 1996 zeigen ein weiteres: Trotz rigider Spar- und Konsolidierungsanstrengungen haben unsere Städte mit erheblichen Belastungen zu kämpfen. Das Jahr 1996 schloß mit dem bisher zweithöchsten Fehlbetrag der kommunalen Verwaltungshaushalte von 1,8 Mrd. DM ab. Allein die kreisfreien Städte mußten Fehlbeträge in Höhe von mehr als 1,2 Mrd. DM verbuchen. Diese Fehlbeträge und die noch nicht abgedeckten Fehlbeträge aus 1995 (schätzungsweise rd. 3 Mrd. DM) werden die Haushaltsjahre 1997/98 vorbelasten. Für die Fortsetzung eines strikten Spar- und Konsolidierungskurses gibt es deshalb in unseren Städten keine Alternative.

In Anbetracht dieser desolaten Finanzlage ist aber auch die Frage zu stellen, ob und inwieweit das Land tatsächlich seinen verfassungsgemäßen Pflichten zu einem ausreichenden Finanzausgleich nachkommt. In einem Gutachten zur Vorbereitung einer Verfassungsbeschwerde hat sich die Stadt Gelsenkirchen bestätigen lassen, daß die Ursachen für ihre haushaltswirtschaftlichen Schwierigkeiten nicht etwa in kommunalpolitischen Fehlentscheidungen, sondern in objektiven Gegebenheiten liegen. Zugleich bestätigt der Gutachter das Urteil der Bezirksregierung Münster als Kommunalaufsichtsbehörde, daß eine Steigerung der stadteigenen Konsolidierungsbemühungen nicht mehr möglich ist. Die Auswirkungen der finanziellen Mangellage auf die Aufgabenerfüllung durch die Stadt sind gravierend; in einigen Bereichen ist die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht mehr gewährleistet. Wenn trotz der Ausschöpfung der vorhandenen Einnahmequellen und intensiver Ausgabekürzungen ein Haushaltsausgleich nicht möglich ist und im Gegenteil hohe Haushaltsfehlbeträge entstehen, kann - so der Gutachter - auch von einer ausreichenden Ausstattung keine Rede mehr sein.

Das Fazit des Gutachtens: Das Gemeindefinanzierungsgesetz 1996 verstößt - soweit es die Stadt Gelsenkirchen betrifft - gegen die Vorschriften der Landesverfassung über die Selbstverwaltung. Eine Verfassungsbeschwerde ist zulässig und begründet.

Der Urteilsspruch des Verfassungsgerichtshofes in Münster wird über den Einzelfall Gelsenkirchen hinaus Auswirkungen auch für die anderen strukturschwachen Städte haben. Der gutachterliche Befund für Gelsenkirchen ist nämlich im Grundsatz auf andere strukturschwache Städte unseres Landes übertragbar.

## II.

Die kritische Finanzlage der nordrhein-westfälischen Städte, wie sie im Rechtsgutachten der Stadt Gelsenkirchen zum Ausdruck kommt, verlangt innovative Lösungen, die wegen der allgemeinen Finanzklemme nicht zuletzt auch Handlungsspielräume im Aufgabenbereich suchen und aufzeigen müssen. Die Städte begrüßen es deshalb, daß die Landesregierung die Frage der kommunalen Leistungsgesetze und Leistungsstandards erneut auf die Tagesordnung gesetzt hat. Der Ausgleich der städtischen Haushalte soll wieder oberste Priorität genießen. Stadtpolitik ist in vielen Bereichen einfach zu teuer geworden. Zur Konsolidierung der städtischen Etats müssen fachspezifische Optimallösungen überdacht und - zumindest zeitweise - durch bezahlbare "Second-best"-Lösungen ersetzt werden.

Für eine Stadtpolitik auf Sparflamme liefert der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kreise, Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen insgesamt praktikable Ansatzpunkte. Zu diesem Gesetzentwurf haben wir gegenüber dem Landtag mit der Zuschrift (12/1425) Stellung genommen. Hierauf wird verwiesen.

### III.

Gegenüber dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1997 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes 1997 steigen die Schlüsselzuweisungen um 3 %. Nicht nur wegen ihrer quantitativen Dimension bilden die Schlüsselzuweisungen das Kernstück unseres Finanzausgleichs. Ganz offensichtlich liegen die dominierenden Probleme unserer Städte in ihren Verwaltungshaushalten. Aus diesem Grund genießen die Schlüsselzuweisungen bei unseren Städten höchste Priorität, zumal diese Zuweisungen vor allem nach der letzten Finanzausgleichsreform auf der Basis eines qualifizierten Schlüsselsystems, d. h. nach sinnvollen Maßstäben der lokalen Finanzbedarfe und der örtlichen Steuerpotentiale, verteilt werden.

Die Zuwachsraten der Schlüsselzuweisungen 1998 von +3 % müssen jedoch vor dem Hintergrund der per Nachtrag erfolgten Kürzungen im GFG 1997 und der zurückzuzahlenden Schlüsselzuweisungen aus der Abrechnung des GFG 1996 kommentiert werden. Vergleicht man nämlich die Schlüsselzuweisungen netto, d. h. unter Berücksichtigung der Rückzahlungsverpflichtungen, im Entwurf des GFG 1998 mit den Schlüsselzuweisungen des derzeit noch geltenden GFG 1997, so ergibt sich ein Rückgang von fast 100 Mio. DM (= -1 %). Geht man bei dieser Nettobetrachtung von den durch Nachtrag gekürzten Schlüsselmassen des GFG 1997 aus, so kann im kommenden Finanzausgleichsjahr mit einem Zuwachs von 109,5 Mio. DM (= +1 %) gerechnet werden.

Beide Zahlenvergleiche machen deutlich, daß die Dotierung der Schlüsselzuweisungen im Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1998 völlig unzureichend sind. Wir bitten deshalb recht eindringlich darum, daß die Schlüsselmassen im GFG 1998 deutlich aufgestockt werden. Um Mißverständnissen und Fehlinterpretationen im parlamentarischen Beratungsprozeß des GFG 1998 vorzubeugen, wäre es für die weiteren Finanzausgleichsberatungen hilfreich, wenn

deutlich auf eine Nettoentwicklung bei Schlüsselzuweisungen, d. h. auf Entwicklungsraten bei Schlüsselzuweisungen nach dem GFG 1998 unter Berücksichtigung der Rückzahlungsverpflichtungen aus dem Steuerverbund 1996 hingewiesen wird.

#### IV.

Der vorliegende Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1998 sieht den dritten Schritt bei der Umsetzung des ifo-Gutachtens zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs im gemeindlichen Schlüsselzuweisungssystem vor. Diese Reform ist von uns im Grundsatz begrüßt worden. Wegen der Einschätzung der einzelnen Reformmaßnahmen verweisen wir auf die Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen zum Gutachten „Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen“ des ifo-Institutes für Wirtschaftsforschung vom August 1995 (Landtagsvorlage 12/66) hin.

#### V.

Das vorgenannte ifo-Gutachten sowie die anschließenden Beratungen zum kommunalen Finanzausgleich hatten seinerzeit deutlich gemacht, daß besondere Bedarfssituationen einzelner Gemeinden oder Gemeindeverbände im Schlüsselzuweisungssystem - wenn überhaupt - nur unzureichend berücksichtigt werden können. Derartige individuelle Bedarfslagen müssen deshalb durch gezielte Hilfen außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems berücksichtigt werden. Der Landtag hatte deshalb die Landesregierung aufgefordert, im Rahmen der Zweckzuweisungen ein Strukturfonds zur Minderung von Strukturdefiziten einzurichten.

Die Suche nach einem Verteilungsverfahren für den Strukturfonds mußte den Finanzausgleichsplanern in Ihrem Hause zwangsläufig erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Es mußten tragfähige Strukturkriterien gefunden werden, die - erstens - nicht schon von den ifo-Gutachten aufgespürt und zur Verteilung von Schlüsselzuweisungen eingesetzt worden waren und die - zweitens - zu einer mehrheitsfähigen Verteilung der Fondsmittel führen konnten. Gegen diesen Lösungsansatz hatten wir schon in früheren Stellungnahmen grundsätzliche Bedenken erhoben.

Der im vorliegenden Gesetzentwurf festgeschriebene Verteilungsmodus des Strukturfonds hat diese Bedenken eindrucksvoll bestätigt. Landesweit - wenn auch aus unterschiedlichen Motiven - sind die Verteilungskriterien bei den Städten und Gemeinden auf Kritik gestoßen. Wir erneuern deshalb unseren Vorschlag, den Strukturfonds aufzulösen und die dadurch freiwerdenden Mittel den Schlüsselzuweisungen zuzuführen.

## VI.

Der vorliegende Regierungsentwurf des GFG 1998 enthält eine Reihe von Bedarfszuweisungen, deren Verteilungskriterien noch offen sind. Die Städte bieten an, an der Lösung dieser offenen Verteilungsprobleme mitzuwirken. Wir bitten aber auch generell zu prüfen, ob und inwieweit einzelne Zuweisungen überhaupt notwendig sind. Insbesondere bei Zuweisungen gemäß §§ 20 und 21 ist zu fragen, ob Fördertatbestände, wie kommunale Projekte zur Entwicklungszusammenarbeit, besondere Härten bei der Erhebung von Abwassergebühren, Übungsleiter im Sportbereich oder Projekte für die vorzeitige Rückkehr von Bürgerkriegsflüchtlingen, weiterhin tragbar bzw. zukünftig erforderlich sind. Auch im Hinblick auf die Transparenz unseres Finanzausgleichs sollten gegebenenfalls diese Mittel den Schlüsselzuweisungen zugeführt werden.

## VII.

Beim Schüleransatz bitten wir, im GFG 1998 die sonderpädagogische Förderung an Regelschulen zu berücksichtigen. Seitens der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände von Nordrhein-Westfalen ist in der Vergangenheit bereits mehrfach die Forderung nach einer Berücksichtigung der mit der Durchführung der sonderpädagogischen Förderung an allgemeinbildenden Schulen verbundenen Kostenbelastung im GFG erhoben worden. In der Sache geht es darum, einer Benachteiligung solcher Schulträger im GFG entgegenzuwirken, die sich im Bereich der sonderpädagogischen Förderung an allgemeinbildenden Schulen (gemeinsamer Unterricht) engagieren. Die sonderpädagogisch geförderten Schüler/innen am Förderort Regelschule sollten im Rahmen des Schüleransatzes weiterhin wie Sonderschüler mit dem erhöhten vom Hundertsatz Berücksichtigung finden.

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

### 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 Einheitsmittel nach dem Kriterium der örtlichen Finanzkraft erscheint uns sachgerecht und sollte fortgesetzt werden.

Wir bitten jedoch nochmals um nähere Auskunft über die Höhe und Bemessung der Landesleistungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Es ist für uns nicht nachvollziehbar, ob und inwieweit es sich bei dem im Regierungsentwurf ausgewiesenen Betrag in Höhe von 3,1 Mrd. DM um bundesstaatliche Finanzausgleichsleistungen des Landes handelt, die in direktem Zusammenhang mit dem Einigungsprozeß stehen. Nur unter dieser Voraussetzung, daß diese Landesleistungen zur Finanzierung des Einigungsprozesses den ostdeutschen Ländern und ihren Kommunen zugute kommen, sind wir bereit, uns an diesen Landesleistungen in Höhe der Solidarbeitragsquote von 42 % zu beteiligen.

### IX.

Wir begrüßen es, daß für Städte und Gemeinden, die der besonderen Haushaltssicherung unterliegen, spezielle Regelungen geschaffen werden, die ihrer schwierigen Haushaltslage entsprechen. Die in Artikel III des vorliegenden Gesetzentwurfes vorgesehene Regelungen tragen jedoch ambivalente Züge. Einerseits werden wie bei der Kreditaufnahme und der Fristsetzung für die Konsolidierung Restriktionen gelockert, andererseits werden insbesondere bei personalwirtschaftlichen Maßnahmen haushaltswirtschaftliche Beschränkungen verstärkt. Es sollte deshalb sichergestellt werden, daß beispielsweise die Lockerung bei der Kreditaufnahme nicht zum haushaltswirtschaftlichen Regelfall wird, sondern Ausnahmecharakter behält. Die beabsichtigte Sonderbehandlung von Altfehlbeträgen darf das Hauptziel der Konsolidierung, nämlich den strukturellen Ausgleich des Budgets, nicht in den Hintergrund rücken. Die zusätzlich

geplanten Restriktionen in der gemeindlichen Personalwirtschaft dürfen keinesfalls das Recht auf kommunale Selbstverwaltung einschränken. Insbesondere sollten sie die Modernisierung des Dienstleistungsunternehmens Stadt nicht behindern, sondern leistungsgerechte und leistungsfördernde Besoldungen zulassen. Im übrigen müssen stets die dienstrechtlichen und tariflichen Bestimmungen beachtet werden. Die Berichtspflicht der Defizitgemeinden darf nicht zu einem Mehr an Bürokratie und Aufwand bei den verpflichteten Gemeinden und der Kommunalaufsicht führen.