



Die Oberbürgermeisterin  
 Dezernat für Migration, Sicherheit und Recht  
 Geschäftsleitung der Wirtschaftsbetriebe

Dezernat Stadtverwaltung Duisburg, 47049 Duisburg



**Ausschuss-Sekretariat  
 des Hauptausschusses  
 Herrn Frank Schlichting  
 Referat I.1-HPA  
 Platz des Landtags 1**

**40221 Düsseldorf**



Duisburg, 26.08.2002

**Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik am 5. September 2002 im Landtag**

**Thema: „Gesetz zur Änderung der Landesverfassung – Konnexitätsprinzip in der Landesverfassung verankern“**

Sehr geehrte Damen und Herren,

als Vertreter der landesweit wohl „traditionellsten“ Haushaltssicherungsgemeinde, kann eine Bewertung des zur Diskussion stehenden Gesetzentwurfs der CDU-Landtagsfraktion zur Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips nur unter Berücksichtigung des Gesamtzusammenhangs, also vor dem Hintergrund der sich krisenhaft zuspitzenden kommunalen Finanzlage sowie der begonnenen Diskussion in der Gemeindefinanzreformkommission und des Finanzausgleichs abgegeben werden.

Mit der Broschüre „Finanzen im Brennpunkt“ hat Duisburg im Jahr 1997 nachgewiesen, dass die Stadt nicht über ausreichende Mittel verfügt, um ihre pflichtigen Ausgaben zu finanzieren. Seither haben sich die Rahmenbedingungen für die Stadt nicht verbessert. Es gab weitere Einschnitte in die Finanzausstattung und weitere Aufgabenübertragungen. Auch wenn es im vergangenen Jahr gelungen ist, ein neues 121 Mio. DM-Sparpaket aufzustellen, um die Auflage der Bezirksregierung einzuhalten, kann es auf diesem Weg nicht weitergehen! Wenn öffentliche (Steuer-) Einnahmen politisch gewollt sinken, kann der Landesgesetzgeber nicht „finanziell ungestraft“ die Kommunen weiter mit „Neulasten“ versehen. Wer so vorgeht, riskiert vorsätzlich oder grob fahrlässig die kommunale Selbstverwaltung und muss sich – so hoffe ich – politisch zur Verantwortung ziehen lassen. Dies macht deutlich, wie schwierig es sein wird, die zur Aufgabenerfüllung erforderliche Finanzmasse über den Verlauf mehrerer Jahre hinweg allgemein verbindlich und juristisch unangreifbar zu definieren.

Nun hat am 15.05.1997 der Landtag mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen eine sog. „Selbstbindung“ beschlossen, in der er sich verpflichtete, zukünftige Gesetze, die den Kommunen neue Aufgaben auferlegen oder bestehende Aufgaben erweitern, nur dann zu verabschieden, wenn diese den vollen Ausgleich der durch sie bewirkten Mehrbelastungen gegenüber den Kommunen vorsehen.

Faktisch war dieser Landtagsbeschluss für die Kommunen in NRW nichts wert! Es sind nämlich den Kommunen Nordrhein-Westfalens allein durch die Befrachtung im Rahmen der Flüchtlingsunterbringung (Regelungen des FlüAG) seit 1998 Kosten in Höhe von ca. 770 Mio. € entstanden. Insgesamt schlug die befrachtungsbedingte Kostenverlagerung von der Landesebene in die kommunalen Kassen in diesem Zeitraum mit ca. 1,12 Mrd. € zu Buche, denen keinerlei aufgabenadäquate Erstattungsleistungen des Landes entgegenstanden (vgl. beigefügte Anlage).

Mit geradezu „panischer“ Sorge werden in diesem Zusammenhang hier die aktuelle Diskussion zum Grundsicherungsgesetz sowie die jüngst durch die Hartz-Kommission propagierte Reformierung der Arbeitslosenhilfe verfolgt, da sich beide Entwicklungen erneut auf eine Mehrbelastung der kommunalen Kassen zu entwickeln scheinen, ohne dass dabei flankierende Kompensationskonzepte für diese erkennbar wären.

Der nunmehr vorliegende Gesetzentwurf könnte demnach ein ehrlich gemeinter, zweiter Versuch sein. Er dürfte besonders durch die in Art. 78 Abs. 3 Satz 2 vorgesehene Regelung, also durch die Festschreibung einer gleichzeitigen Zuweisung der finanziellen Mittel, die auch vollständig sein muss und den Kommunen dadurch eine auskömmlichere Finanzierung der ihnen neu übertragenen Aufgaben verbindlich sichert, mehr Klarheit mit sich bringen.

Er folgt zudem den Versuchen einiger anderer Bundesländer, durch die Einführung einer strikten Konnexitätsregelung in der jeweiligen Landesverfassung die Kommunen finanziell besser zu stellen. Er wäre insoweit wohl geeignet, durch den Hinweis einer dann weitgehend einheitlich eingegangenen Verpflichtung der Länder gegenüber ihren Kommunen, die Position bei der Argumentation für eine bessere Beteiligung und finanzielle Ausstattung der Städte, Kreise und Gemeinden z. B. bei Aufgabendelegationen gegenüber dem Bund zu stärken.

Wer aber im strikten Konnexitätsprinzip eine Art „Allheilmittel“ zur Lösung der kommunalen Finanzmisere sehen will, verkennt, dass nur eine ganzheitliche Neugestaltung der Finanzierungsregelung für kommunale Aufgabenwahrnehmung zu einer Entfaltung der gewünschten Wirkungen gerade für strukturschwache Kommunen vom Range Duisburgs führen kann, und übersieht, zudem folgende Risiken für die Gemeinden durch eine nur isoliert wirkende landesgesetzgeberische Maßnahme:

So würde die Umsetzung des Gesetzesvorhabens seine Wirkung nur für die Zukunft entfalten. Vergangene Eingriffe in die Substanz der kommunalen Finanzen werden damit nicht geheilt.

Bereits in der Anhörung aus dem Jahr 1997 wurde die Befürchtung vorgebracht, dass die Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips mit entsprechenden finanziellen Erstattungsansprüchen der Kommunen gegenüber dem Land die allgemeinen Zuweisungen im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) verringert. Dafür spricht, dass die Finanzmasse des Landes bekanntlich nicht beliebig vermehrbar ist.

Duisburg erhält als strukturschwache Stadt aus dem Steuerverbund Mittel in namhafter Größenordnung. Der Anteil der allgemeinen Zuweisungen für Duisburg (Schlüssel-, Bedarfszuweisungen und pauschale Investitionszuweisungen) am Gesamtbetrag der allge-

meinen Zuweisungen des Steuerverbundes in den Jahren 1998 bis 2002 beträgt im Schnitt 5 v.h. Der entsprechende Anteil an allen zu verteilenden Steuerverbundmitteln (allgemeine Zuweisungen und Zweckzuweisungen) beträgt im Mittel 4,5 v.h. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Finanzausgleich NRW die allgemeinen Zuweisungen mehr als 90 v.h. der zu verteilenden Steuerverbundmittel ausmachen. Dieser hohe Anteil an allgemeinen Zuweisungen liegt durchaus im Interesse der Kommunen, weil sie über diese Mittel frei verfügen können.

Wenn die Kosten für übertragene Aufgaben nicht pauschal im Rahmen des Finanzausgleichs, sondern präzise auf die Aufgaben bezogen an alle pflichtigen Kommunen erstattet werden sollen, darf dies nicht dazu führen, dass im Zuge der Erstattungen für übertragene Aufgaben an die Kommunen etwa Schlüsselzuweisungen und pauschale Investitionszuweisungen zurückgefahren werden und sich so der Geldtransfer Land-Kommunen zu Ungunsten der strukturschwachen und zu Gunsten der strukturstarken Kommunen verschiebt. Es bleibt abzuwarten, ob das Land dieser Versuchung, seine aus den Pflichten der Konnexität erwachsenen Mehrbelastungen durch diese Eingriffe zu kompensieren, tatsächlich widerstehen können.

Die Erstattung für übertragene Aufgaben erfordert sowohl eine exakte Ermittlung der Kosten durch die Kommunen, als auch eine Kostenkontrolle durch das Land. Dies könnte entweder zu Schätzungen führen, bei denen wir wohl befürchten müssten, dass sich die Landesebene eher zu ihren Gunsten „verrechnet“. Oder sie wird sich pingelig bis in Fragen der Organisation und Personalausstattung der ausführenden Kommunen besserwisserisch einmischen mit der Behauptung, das Land müsse mit Rücksicht auf seinen eigenen Etat schließlich an einer rationellen und sparsamen Aufgabenerledigung interessiert sein. Es erscheint fraglich, ob dies mit dem Wesen der kommunalen Selbstverwaltung in Übereinstimmung ist.

Ein ernst zunehmendes „Sanierungspaket für den kommunalen Patienten“ müsste neben strikter Konnexität daher unbedingt stärkere Beteiligungsrechte im Gesetzgebungsverfahren, die Sicherung der bestehenden Zuweisungspraxis, den Abbau nicht zwingend erscheinender Standards sowie die sorgfältige Abschätzung der insbesondere finanziellen Folgen von gesetzlich eingeführten Regelungen bei Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung zum Inhalt haben.

Die Gemeindefinanzreformkommission hat den Auftrag, sowohl Fragen des Gemeindesteuersystems als auch der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu diskutieren. Unabhängig davon brauchen die Kommunen aber dringend institutionalisierte Beteiligungsrechte im Gesetzgebungsverfahren sowohl des Landtags als auch des Bundestags. Diese Beteiligung darf nicht erst dann einsetzen, wenn ein Gesetzentwurf schon weitgehend festgezurr ist und nur noch „kosmetische“ Korrekturen erfährt. Ein bloßes Anhörungsrecht in einem späten Stadium des Verfahrens führt erfahrungsgemäß nicht in ausreichendem Maße zur Berücksichtigung der vorgetragenen Interessen.

Auch der Weg, (landesrechtliche) Standards zu überprüfen und zu reduzieren, Förderrichtlinien zu entrümpeln, ist ein unabdingbarer Bestandteil auf dem Weg zur überfälligen Entlastung der Kommunalfinanzen. Die exakte Kostenerstattung für die übertragenen Aufgaben stünde dem aber genau entgegen, weil sie ohne erheblichen Verwaltungsaufwand sowohl beim Land als auch bei den Gemeinden nicht machbar erscheint. Dieser praktische Gesichtspunkt darf in der Diskussion nicht außer Acht gelassen werden, da ja die meisten Akteure in Politik und Wirtschaft eine schlanke Verwaltung anstreben und der Staatsanteil

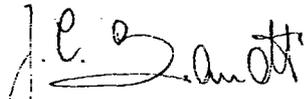
am Bruttoinlandsprodukt deutlich gesenkt werden soll. Das erfordert aber vor allem eine aktive Aufgabenkritik.

Spätestens an dieser Stelle wird klar, dass die aktuelle Finanzkrise der Kommunen eines Bündels von Maßnahmen bedarf, um wieder ins Lot gebracht zu werden. Dazu braucht es Sachverstand, politische Einsicht, Kraft und übergreifenden Konsens.

Das strikte Konnexitätsprinzip könnte in diesem Prozess ein Baustein sein, ein wichtiger, aber auch nur ein erster Schritt.

Mit freundlichem Gruß

In Vertretung



Jürgen C. Brandt  
Stadtdirektor

## Befrachtungen in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1998 - 2002 und sonstige Belastungen der Kommunen aus Entscheidungen des Landes

(alle Werte gem. Ansatz Landeshaushalt)

	Mio. DM	Mio. €
<b>GFG 1998</b>		
politische Beratung Herbst 1997, Beschluss LT am 17.12.1997		
keine neuen Befrachtungen		
kein Nachtragshaushalt im Lauf des Jahres 1998		
<b>GFG und Haushaltssicherungsgesetz 1999</b>		
politische Beratung Herbst 1998, Beschluss LT 17.12.1998		
<b>Nachtragshaushaltsgesetz (Änderung u. a. des GFG)</b>		
Beschluss LT 19.10.1999		
Der Nachtrag bewirkte keine Veränderungen bei den Schlüsselzuweisungen und der Investitionspauschale.		
<u>Befrachtungen:</u>		
Kostenpauschalen nach § 4 FlüAG	325,0	166,2
<u>Haushaltssicherungsgesetz</u>		
UVG	80,0	40,9
Rettungsdienstgesetz	8,4	4,3
Einführung einer Kostendämpfungspauschale und eines Selbstbehalts bei Krankenhausaufenthalten in die Beihilfen-VO.	-80,0	-40,9
(Die Höhe der Entlastung wurde von den Städten angezweifelt.)		
<b>Summe 1999</b>		<b>170,5</b>
<b>GFG 2000</b>		
politische Beratung Herbst 1999, Beschluss LT 17.12.1999		
Die schon intensiv diskutierte Verwaltungsstrukturreform (2. ModernG NRW) fand noch keinen Niederschlag im GFG 2000.		
<b>Nachtragshaushaltsgesetz (Änderung u. a. des GFG)</b>		
Beschluss LT 14.11.2000		
Mit dem Nachtrag wurden Verbesserungen bei den Einnahmen aus Gemeinschafts- steuern und im Länderfinanzausgleich an die Kommunen weitergegeben.		
<u>Befrachtungen:</u>		
Kostenpauschalen nach § 4 FlüAG (weiterhin vorgesehen)	<b>= Summe 2000</b>	<b>325,0</b>
		<b>166,2</b>
<b>GFG 2001</b>		
politische Beratung Winter 2000, Frühjahr 2001; Beschluss LT 03.04.2001		
Am 1.1.2001 trat das 2. ModernG NRW in Kraft. Damit ging die Zuständigkeit für den Straßenbau von den Landschaftsverbänden auf das Land über. Das GFG wurde mit der sog. "Eigeninteressenquote" von <b>310 Mio. DM</b> befrachtet. Technisch geschah dies durch Rücknahme allgemeiner Zuweisungen an die LVe um diesen Betrag und Aufnahme neuer		
<u>Befrachtungen:</u>		
Kommunale Weiterbildungseinrichtungen	<b>80,0</b>	40,9
Kurzfristige Anlagegüter in kommunalen Krankenhäusern	<b>100,0</b>	51,1
Kostenpauschalen nach § 4 FlüAG (weiterhin vorgesehen)	325,0	
und Erhöhung um	<b>130,0</b>	232,6
außerdem: Bahnflächenpool	5,0	2,6

**Befrachtungen in den Gemeindefinanzierungsgesetzen 1998 - 2002 und sonstige Belastungen der Kommunen aus Entscheidungen des Landes**

(alle Werte gem. Ansatz Landeshaushalt)

**noch: GFG 2001**

Die Verlagerung sozialer Aufgaben von den LV'en auf die Städte wurde im GFG ignoriert, obwohl damit der bisherige regionale Ausgleich aufgehoben wurde und erhebliche Belastungsverschiebungen zwischen den Kommunen stattfanden.

Mio. DM	Mio. €
<b>Summe 2001</b>	<b>327,2</b>

**GFG und Haushaltsbegleitgesetz 2002**

politische Beratung Herbst 2001; Beschluss LT 19.12.2001

Befrachtungen:

Kommunale Weiterbildungseinrichtungen (weiterhin vorgesehen)	51,0
Kurzfristige Anlagegüter in kommunalen Krankenhäusern (weiterhin vorgesehen)	67,5
Kostenpauschalen nach § 4 FlüAG (weiterhin vorgesehen)	206,2
Bahnflächenpool (weiterhin vorgesehen)	5,1
<b>Haushaltsbegleitgesetz (neue Maßnahmen):</b>	
Einführung einer Krankenhausumlage (Beteiligung der Gemeinden an Investitionen in Krankenhäusern)	81,3
Reduzierung des Landesanteils am UVG von 50 auf 20 v. H. und Verlagerung auf die Kommunen	30,0
Regionalisierungsgesetz / Streichung freiwilliger Leistungen	15,0
<b>Summe 2002</b>	<b>456,1</b>

<b>Kostenverlagerung von der Landes- in die kommunalen Kassen 1998 bis 2002</b>	<b>1.120,0</b>
---------------------------------------------------------------------------------	----------------