

## Antwort

der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Waffenschmidt, Dr. Schneider, Dr. Dregger, Schwarz, Sick, Braun, Dr. Möller, Herkenrath, Hauser (Krefeld), Kroll-Schlüter, Frau Karwatzki, Wimmer (Neuss), Burger, Müller (Wesseling), Regenspurger, Dr.-Ing. Kansy, Seehofer, Deres, Dörflinger, Dr. Jahn (Münster), Dr. Hüsch, Hanz (Dahlen), Spranger, Broll, Fellner, Dr. von Geldern, Gerlach (Obernau), Dr. Jentsch (Wiesbaden), Krey, Dr. Laufs, Dr. Miltner, Volmer, Weiß, Clemens, Dr. Köhler (Wolfsburg), Jung, Zierer, Magin, Bohl, Maaß, Louven, Dr. Schroeder (Freiburg), Hartmann, Dr. Faltlhauser, Sauer (Stuttgart), Kalisch, Breuer, Dr. Jobst, Dr. Warnke, Linsmeier, Dr. Schäuble, Vogt (Düren), Frau Pack, Milz, Frau Geiger, Tillmann, Dr. Kunz (Weiden), Lenzer, Frau Benedix-Engler, Müller (Wadern), Jagoda, Dr. Bugl, Dr. George und der Fraktion der CDU/CSU  
— Drucksache 9/297 —

### Lage der Städte, Gemeinden und Kreise

*Der Bundesminister des Innern – 0 II 1 – 139 110/9 – hat mit Schreiben vom 26. Oktober 1981 die Große Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:*

Die Bundesregierung nimmt die Große Anfrage zum Anlaß, um die wesentliche Bedeutung hervorzuheben, die Städten, Gemeinden und Kreisen im Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland zukommt. Das im Grundgesetz verankerte Recht auf kommunale Selbstverwaltung gibt unseren Bürgern nicht nur die Möglichkeit, sondern fordert sie auch auf, im örtlichen Gemeinwesen politische Verantwortung zu übernehmen und an der Gestaltung der örtlichen Gemeinschaft mitzuwirken. Wo das geschieht, wo die Bürger sich für das Gemeinwohl verantwortlich fühlen und daran mitarbeiten, dort werden extreme Kräfte keinen Erfolg haben. Die kommunale Selbstverwaltung bildet daher eine wichtige Voraussetzung für Demokratie im Alltag, in der die Einzelinteressen am Gemeinwohl ausgerichtet und daher ausgeglichen werden können.

Städte, Gemeinden und Kreise liefern darüber hinaus dem Bund und im Hinblick auf Artikel 83 GG insbesondere den Ländern die Grundlage für die öffentliche Verwaltung. Ein Teil der kommunalen Verwaltungskraft wird durch die Ausführung von Bundes- und Landesrecht gebunden. Die Bundesregierung dankt Städten, Gemeinden und Kreisen für diese Leistung, die ihnen im Interesse des Bürgers abverlangt wird. Denn dem Bürger, dessen Wohl alles öffentliche Handeln zu dienen hat, kommt es zugute, wenn das staatliche Recht möglichst bürgerfreundlich, ortsnah und kostensparend vollzogen wird.

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf die Große Anfrage betr. Lage der Städte, Gemeinden und Kreise im Jahre 1977 (Drucksache 8/906) bereits darauf hingewiesen, daß sich die seit 1975 geschäftsordnungsmäßig festgelegten Mitwirkungsrechte der kommunalen Spitzenverbände bei der Vorbereitung von Gesetzesinitiativen sowie von Entwürfen zu Verordnungen und Verwaltungsvorschriften für alle Beteiligten als außerordentlich nützlich erwiesen haben. Diese Informations- und Anhörungspflicht der Bundesregierung hat die Kontakte zur kommunalen Ebene vertieft und damit bei den Bundesressorts das Verständnis für kommunale Belange verstärkt. Die Bundesregierung dankt den kommunalen Spitzenverbänden für ihre stete Bereitschaft zu verantwortungsbewußter und konstruktiver Zusammenarbeit, die sich auch über den Rahmen der Geschäftsordnung hinaus auf andere politisch bedeutsame Angelegenheiten erstreckt (z. B. Mitwirkung an Bund/Länder-Planungen, Beteiligung bei Sachverständigenanhörungen und gegenseitige Unterrichtung bei der interkommunalen Auslandsarbeit).

Angesichts der grundlegenden Bedeutung für die Beantwortung wesentlicher Teile der Großen Anfrage wiederholt die Bundesregierung die bereits in der Antwort auf die Große Anfrage zur Lage der Städte, Gemeinden und Kreise im Jahre 1977 enthaltene Darstellung der finanzverfassungsrechtlichen Grundsätze, die unseren föderativen Staatsaufbau kennzeichnen und unverändert Gültigkeit haben:

„Nach dem im Grundgesetz angelegten zweistufigen Staatsaufbau gehören die Gemeinden zum Bereich der Länder. Das Grundgesetz verteilt daher die staatlichen Aufgaben grundsätzlich nur zwischen Bund und Ländern. Ob Aufgaben der Länder von Landes- oder Kommunalbehörden wahrgenommen werden, ist hauptsächlich landesinternen Regelungen überlassen. Das gilt auch für die Entscheidung, wer im Verhältnis zwischen Ländern und Gemeinden eine öffentliche Aufgabe zu finanzieren hat. Der Bund hat grundsätzlich keinen Einfluß darauf, wen landesintern die Finanzierungslast für Aufgaben trifft, die nach Artikel 104 a GG in der Finanzierungszuständigkeit der Länder liegen.

Diese Ausgangslage macht deutlich, daß nach Artikel 106 ff. GG die Hauptverantwortung für die Ausstattung der Gemeinden mit den für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzierungsmitteln bei den Ländern liegt. Die den Gemeinden vom Grundgesetz selbst oder vom Grundgesetz in Verbin-

dung mit einem Bundesgesetz zugewiesenen Steuereinnahmen (Realsteuern, Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer) können vom System unserer Finanzverfassung her daher immer nur einen Teil der Finanzausstattung der Gemeinden decken. Es liegt in der Verantwortung der Länder, welche Finanzmittel ihre Gemeinden darüber hinaus erhalten und wie hoch demgemäß letztlich die Finanzausstattung ihrer Gemeinden ist. Das kommt auch deutlich in Artikel 106 Abs. 7 GG zum Ausdruck. Die Zuständigkeit des Bundes für die Kommunalfinanzen ist auf globale gesetzgeberische Maßnahmen beschränkt. Eine grundsätzliche Verbesserung der Gemeindefinanzen im Sinne eines Ausgleichs zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden gehört nicht zu den Aufgaben des Bundes und ist mit globalen Maßnahmen auch nicht zu erreichen. Der Ausgleich des Steuerkraftgefälles kann daher nur durch die Länder über den kommunalen Finanzausgleich herbeigeführt werden.“

Die finanzwirtschaftliche Betrachtung zeigt, daß die 70er Jahre im Zeichen einer positiven Entwicklung der Gemeindefinanzen standen. Ursächlich dafür waren zunächst die Gemeindefinanzreform und ab 1976 auch die erheblichen Konsolidierungserfolge der Gemeinden (GV). Auch das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr (1980) paßt sich noch angesichts der deutlichen Einnahmewachse in diese Entwicklung ein, obwohl die Ausgaben der Gemeinden (GV) – dem seit 1978 zu beobachtenden expansiven Trend folgend – um 11,7 v. H. gegenüber dem Vorjahr angestiegen sind. Verursacht wurde dieser Anstieg im wesentlichen durch die Zunahme der Ausgaben für Sachinvestitionen um 16,1 v. H. Andere Ausgabearten wie z. B. die Personalausgaben oder die Ausgaben für Renten und Unterstützungen (einschließlich Sozialhilfe) stiegen mit +8,1 v. H. bzw. 9,8 v. H. nur unterdurchschnittlich.

Die kommunalen Einnahmen wiesen im Jahr 1980 mit 11,7 v. H. die gleiche Steigerungsrate auf wie die Ausgaben. Zu dieser kräftigen Einnahmensteigerung trugen nahezu alle bedeutenden Einnahmeposten bei.

Die Steuereinnahmen der Kommunen wuchsen mit einer Rate von 15,0 v. H. an. Dieses – verglichen mit der Entwicklung der gesamten Einnahmen – überproportionale Wachstum ist zum wesentlichen Teil eine Folge des Steueränderungsgesetzes 1979. Im Rahmen dieses Gesetzes wurde zum Ausgleich der Lohnsummensteuerausfälle der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer von 14 v. H. auf 15 v. H. erhöht und die Gewerbesteuerumlage um ein Drittel gesenkt. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß im Jahr 1980 noch ein Restaufkommen aus der Lohnsummensteuer in die Gemeindekassen floß; darüber hinaus wirkten sich Verlagerungen von Gewerbesteuerzahlungen aus dem Jahr 1979 nach 1980 aus, die wegen der Senkung der Gewerbesteuerumlage zu zusätzlichen Einnahmen führten. Diese einmaligen Vorgänge bewirkten, daß im Jahr 1980 die Steuereinnahmen der Gemeinden mehr als doppelt so stark wie die des Bundes und mehr als dreifach so stark wie die der Länder stiegen. Das hatte zur Folge, daß der kommunale Anteil am Gesamtsteueraufkommen deutlich

zunahm; er wurde von 10,8 v. H. in 1969, dem Jahr vor der Gemeindefinanzreform, auf 13 v. H. im Jahr 1980 erhöht.

Auch die staatlichen Zuweisungen von Ländern und Bund als die zweitwichtigste Einnahmekategorie der Gemeinden stiegen gegenüber dem Vorjahr deutlich um 10,9 v. H. an; dabei wurden die allgemeinen Finanzausweisungen, die im wesentlichen den Gemeinden zur freien und eigenverantwortlichen Verfügung überlassen werden, um 11,2 v. H. erhöht, die Investitionszuweisungen als gezielte Finanzierungshilfen für bestimmte Investitionsprojekte um 10,3 v. H. Diese Investitionszuweisungen ermöglichten es den Gemeinden (GV), zusammen mit den Überschüssen des Verwaltungshaushaltes und den Beiträgen ein gegenüber dem Vorjahr um 5,7 Mrd. DM höheres Investitionsvolumen von insgesamt 41,3 Mrd. DM bei einer nur um 500 Mio. DM erweiterten Neuverschuldung zu finanzieren.

Gegenwärtig wirken sich dagegen die insbesondere auf den Ölpreissteigerungen und Strukturveränderungen beruhenden Beschäftigungs- und Wachstumsprobleme der deutschen Wirtschaft auch auf die Gemeindehaushalte aus. Für das Jahr 1981 zeichnet sich ab, daß sich sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmenentwicklung deutlich abschwächen wird. Bei den Steuereinnahmen werden sich die Sonderfaktoren, die die Entwicklung des Jahres 1980 maßgeblich bestimmt haben, nicht wiederholen; außerdem werden sich die im Rahmen des Steuerentlastungsgesetzes 1981 vorgenommenen Entlastungsmaßnahmen auswirken. Die Entwicklung der Zuweisungen ist von den Bemühungen der Länder um Konsolidierung ihrer eigenen Haushalte gekennzeichnet. Dies wird auf der Ausgabenseite dazu führen, daß – bei deutlicher Abschwächung aller Ausgabekategorien – die Sachinvestitionen auf dem hohen Vorjahresniveau stagnieren werden. Detailliertere Aussagen über den Vollzug der kommunalen Haushaltspläne im gesamten Jahre 1981 sind derzeit noch nicht möglich.

Die Gemeinden (GV) können unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht isoliert betrachtet werden, sondern müssen auch im Vergleich zu Bund und Ländern gesehen werden (vgl. Übersicht auf Seite 5).

In diesem Zusammenhang muß der Bund darauf hinweisen, daß die von der Verfassung geforderte ausgewogene Finanzausstattung zwischen dem Bund einerseits sowie den Ländern und Gemeinden (GV) andererseits bereits seit Jahren – insbesondere durch die nach 1974 eingetretene Verschiebung in den Finanzierungsbedürfnissen – zu Lasten des Bundes gestört ist. Das wird daran deutlich, daß der Bund bereits seit 1975 einen wesentlich höheren Anteil seiner Gesamtausgaben durch Kredite finanzieren muß als die Länder und insbesondere die Gemeinden (GV). So betrug im Durchschnitt der Jahre 1977 bis 1980 der Anteil der kreditfinanzierten Ausgaben beim Bund rd. 13 v. H. (Ländergesamtheit zwischen 5 v. H. und 10 v. H.), während die Gemeinden (GV) mit einer Kreditfinanzierungsquote von rd. 3 v. H. auskamen (vgl. nachstehende Übersicht).

**Kreditfinanzierungsquoten \*)**

| Jahr | Bund | Länder und<br>Gemeinden (GV) | darunter: |                |
|------|------|------------------------------|-----------|----------------|
|      |      |                              | Länder    | Gemeinden (GV) |
|      |      |                              | – v. H. – |                |
| 1975 | 19   | 11                           | 12        | 7              |
| 1976 | 16   | 9                            | 10        | 5              |
| 1977 | 13   | 5                            | 5         | 3              |
| 1978 | 14   | 6                            | 7         | 3              |
| 1979 | 13   | 6                            | 7         | 3              |
| 1980 | 13   | 8                            | 10        | 3              |

\*) Nettokreditaufnahme in v. H. der Gesamtausgaben

**Haushaltsdaten der Gebietskörperschaften**

| Art des Nachweises<br>(Gebietskörperschaft)   | 1970               | 1980    | Anstieg |       | Durchschnittliche<br>jährliche Zuwachs-<br>raten 1970 bis 1980 |
|-----------------------------------------------|--------------------|---------|---------|-------|----------------------------------------------------------------|
|                                               | Mrd. DM            |         | v. H.   |       |                                                                |
| I. Einnahmen insgesamt                        |                    |         |         |       |                                                                |
| Bund                                          | 88,29              | 188,09  | 99,80   | 113,0 | 7,9                                                            |
| Länder                                        | 74,59              | 185,86  | 111,27  | 149,2 | 9,6                                                            |
| Gemeinden                                     | 50,83              | 137,70  | 86,87   | 170,9 | 10,5                                                           |
| Steuereinnahmen                               |                    |         |         |       |                                                                |
| Bund                                          | 83,71              | 176,18  | 92,47   | 110,5 | 7,7                                                            |
| Länder <sup>1)</sup>                          | 52,16              | 130,75  | 78,59   | 150,7 | 9,6                                                            |
| Gemeinden <sup>2)</sup>                       | 16,67              | 47,45   | 30,78   | 184,6 | 11,0                                                           |
| Anteil am Gesamtsteuer-<br>aufkommen in v. H. |                    |         |         |       |                                                                |
| Bund                                          | 54,2               | 48,3    |         |       |                                                                |
| Länder                                        | 33,9               | 35,8    |         |       |                                                                |
| Gemeinden                                     | 10,8 <sup>3)</sup> | 13,0    |         |       |                                                                |
| II. Ausgaben insgesamt                        |                    |         |         |       |                                                                |
| Bund                                          | 87,87              | 215,72  | 127,85  | 145,5 | 9,4                                                            |
| Länder                                        | 77,65              | 208,19  | 130,54  | 168,1 | 10,4                                                           |
| Gemeinden                                     | 56,71              | 142,82  | 86,11   | 151,8 | 9,7                                                            |
| III. Finanzierungssalden                      |                    |         |         |       |                                                                |
| Bund                                          | + 0,42             | – 27,61 | —       | —     | —                                                              |
| Länder                                        | – 3,06             | – 22,34 | —       | —     | —                                                              |
| Gemeinden                                     | – 5,88             | – 4,42  | —       | —     | —                                                              |

<sup>1)</sup> Länder einschließlich kommunaler Steuern der Stadtstaaten

<sup>2)</sup> Gemeinden ohne kommunale Steuern der Stadtstaaten

<sup>3)</sup> einschließlich vorgezogenem Gewerbesteueraufkommen von 1969 (rund 800 Millionen DM) = 11,3 v. H.

Den Gemeinden (GV) war es dadurch möglich, in den letzten Jahren in ihrer Haushaltswirtschaft einen erheblichen Konsolidierungsvorsprung vor den Ländern und insbesondere vor dem Bund zu gewinnen.

Angesichts der sich aus dem wirtschaftlichen Strukturwandel ergebenden Konsequenzen für die Investitionstätigkeit der öffentlichen Haushalte und angesichts seines immer enger gewordenen finanzpolitischen Spielraumes muß der Bund alte Prioritäten neu überdenken. Im Hinblick auf das Leistungsbilanzdefizit, den Umstrukturierungsbedarf der deutschen Wirtschaft und die geld- und kapitalmarktpolitischen Erfordernisse und damit zur langfristigen Sicherung der Arbeitsplätze ist es notwendig, die Investitionstätigkeit anzuregen, die Dynamik öffentlicher Ausgaben zu begrenzen und die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte zurückzuführen. Der Bund sieht sich darüber hinaus in den 80er Jahren wachsenden internationalen Anforderungen zur Wahrung der Sicherheitsbedürfnisse des westlichen Bündnisses, zur Verbesserung der Entwicklungschancen der Dritten Welt und zur Bewahrung des Friedens, zur Energie- und Rohstoffsicherung und zur Stärkung der Europäischen Gemeinschaft ausgesetzt. Vor diesem Hintergrund muß der Bund seine Bereitschaft, die Länder und Gemeinden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben finanziell zu entlasten, neu überprüfen. Diese Überlegung trifft mit der Forderung der Länder zusammen, Mischfinanzierungen im Interesse der Wiederherstellung klarerer politischer Verantwortlichkeiten abzubauen.

Die Regierungschefs des Bundes und der Länder haben am 13. März 1981 eine Arbeitsgruppe von vier Finanzministern der Länder und dem Bundesfinanzminister beauftragt, Vorschläge zum Abbau von Mischfinanzierungen zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe hat am 12. August 1981 ihre Arbeit aufgenommen.

*1. Stärkung des Handlungsspielraums der Städte, Gemeinden und Kreise*

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die Einschränkung der Freiheit der Kommunalen Selbstverwaltung durch die Vielzahl von Bundesgesetzen und Bundesprogrammen, die die Gemeinden (GV) ausführen müssen?

Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes obliegt die Ausführung des Bundesrechts und von Programmen, die aufgrund von Bundesrecht oder von Verwaltungsvereinbarungen aufgestellt wurden, grundsätzlich den Ländern in eigener Zuständigkeit. Die Bundesregierung betrachtet es jedoch nicht als Einschränkung der in Artikel 28 Abs. 2 GG als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft definierten und garantierten kommunalen Selbstverwaltung, wenn Städte, Gemeinden und Kreise neben den Selbstverwaltungsaufgaben auch ihnen zugewiesene staatliche Aufgaben ausführen. Die Bundesregierung sieht darin vielmehr eine Ausformung des in der deutschen Verwaltungstradition bewährten Grundsatzes der Einheit der Verwaltung, die Bürgernähe und Bürgerfreundlichkeit der Kommunalverwaltung auch der staatlichen Aufgabenerfüllung zugute kommen läßt.

2. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, den kommunalen Ermessensspielraum bei der Ausführung von Bundesgesetzen zu erweitern, um eine bürgernahe Gesetzesausführung zu ermöglichen?

Diese Frage läßt sich nicht generell beantworten. Sie wird von der Bundesregierung bei der Erarbeitung von Rechtsvorschriften von Fall zu Fall aufmerksam geprüft. Orientierungspunkt ist dabei in der Tat die Erwägung, daß ein Verwaltungshandeln nach Ermessen es besser ermöglicht, den besonderen Gegebenheiten des Einzelfalles vor Ort Rechnung zu tragen. Auf der anderen Seite kann jedoch das Gebot der Gleichbehandlung gegen eine Ermessensfreigabe sprechen. Der einzelne Betroffene dürfte eine Ermessensentscheidung der Verwaltung jedenfalls dann als bürgernah und bürgerfreundlich empfinden, wenn sie zu seinen Gunsten ergeht.

3. Welche Maßnahmen zur Entbürokratisierung hat die Bundesregierung in ihrem Aufgabenbereich eingeleitet bzw. gedenkt sie vorzunehmen, um auf diese Weise die Kommunale Selbstverwaltung zu stärken?

Für den Bund steht im Rahmen von Maßnahmen zur Entbürokratisierung die Ausgestaltung von Rechtsvorschriften vor allem auch im Hinblick auf die Möglichkeit eines einfachen, bürgernahen Vollzugs im Vordergrund. Damit ist auch die entscheidende Vorfrage nach den Ursachen von Bürokratisierung verbunden.

Bürokratisierung im Sinne zunehmender staatlicher Regelung hat verschiedene Ursachen: Sie ist einmal eine Folge gesellschaftlichen Wachstums, gesellschaftlicher Differenzierung und Modernisierung. Sie ergibt sich darüber hinaus als Folge bestimmter politischer, rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen, wozu beispielhaft auf die Auswirkungen der Rechtsetzung im EG-Bereich verwiesen sei. Ferner tritt sie auf als unvermeidliche Begleiterscheinung der Verwirklichung politischer Zielsetzungen und gesellschaftlicher Ansprüche. Schließlich wird sie verursacht von bestimmten strukturell bedingten Verhaltensneigungen der an der politischen Willensbildung Beteiligten. Es erscheint weitgehend unmöglich, diese Ursachen unmittelbar anzugehen, zumal die durch sie erzeugte Bürokratisierung unter einem anderen Gesichtswinkel häufig unvermeidlich oder sogar durchaus erwünscht sein kann. So kann z. B. sozialen Ungerechtigkeiten oder drohenden Gefahren für die Umwelt häufig nur durch zusätzliche Regelungen begegnet werden, die zudem im einzelnen so ausgestaltet sein müssen, daß sie rechtsstaatlichen Anforderungen genügen. Daher läßt sich die aufgezeigte Entwicklung nicht ohne weiteres zum Stillstand bringen oder gar rückgängig machen. Vielmehr gilt es, Gegenkräfte zu entwickeln, die verhindern, daß Bürokratisierung in eindeutige Überbürokratisierung umschlägt, d. h. in eine Situation, in der die mit einer Regelung verbundenen positiven Werte von den mit ihrer konkreten Ausgestaltung verbundenen Nachteilen überschattet oder gar aufgehoben werden. Der Schwerpunkt aller Bemühungen im Bereich des Bundes muß daher darin liegen sicherzustellen, daß bereits bei

der Vorbereitung von Entwürfen für Rechts- und Verwaltungsvorschriften deren Notwendigkeit im Ganzen und in der Einzelausgestaltung sowie ihre Eignung für einfachen bürgernahen Vollzug eingehend geprüft wird, sowie für diese Prüfung Kriterien zu entwickeln. Diese Problemanalyse und die aus ihr gezogenen Schlußfolgerungen wurden auch in einer im Jahr 1980 durchgeführten Anhörung von Vertretern der Verwaltungswissenschaft und der Verwaltungspraxis bestätigt.

Die Bundesregierung hat schon frühzeitig Maßnahmen zur Rechtsvereinheitlichung und zur Aufhebung entbehrlich gewordener Vorschriften ergriffen. Beispielhaft sei an die Zusammenfassung des Verfahrensrechts im Verwaltungsverfahrensgesetz, an die laufenden Arbeiten am Sozialgesetzbuch und das Statistikbereinigungsgesetz erinnert.

Darüber hinaus sei – was für die Kommunen von Bedeutung ist – auf die auf Initiative der Bundesregierung erfolgte Änderung des Städtebaurechts verwiesen. Durch sie wurden Verfahrensabläufe bei der Aufstellung der Bauleitpläne, bei der Umlegung und Grenzregelung von Grundstücken, der Erteilung von Baugenehmigungen und bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen vereinfacht.

Ferner hat der Bundesminister für Forschung und Technologie in den Jahren 1975 bis 1979 in einem Forschungsverbund „Bürger-nahe Gestaltung der sozialen Umwelt“ Untersuchungen zur Leistungsverwaltung auf kommunaler Ebene gefördert, die u. a. wesentliche auch für Entbürokratisierungsmaßnahmen der Kommunen nutzbringende Erkenntnisse zur Planung, Erstellung und Vermittlung sozialer Leistungen auf örtlicher Ebene erbracht haben.

Unter wechselndem Vorsitz des Bundesministers der Justiz und des Bundesministers des Innern ist zur Zeit eine interministerielle Arbeitsgruppe damit befaßt, die bei der Gesetzgebung und Gesetzesdurchführung auftretenden Probleme auf der Grundlage einer Gesamtkonzeption aufzuarbeiten und Kriterien und Hinweise für eine Verbesserung der Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu entwickeln. Die Arbeitsgruppe kann hierbei auf Vorarbeiten der federführenden Ressorts zurückgreifen. Dabei kommt im Rahmen der Überlegungen zu vollzugsgeeigneten Gestaltung von Vorschriften insbesondere auch dem vom Bundesgesetzgeber partiell bereits im Zuständigkeitslockerungsgesetz vom 10. März 1975 (BGBl. I S. 685) aufgegriffenen Gedanken Bedeutung zu, inwieweit im Einzelfall auf eine organisatorische und verfahrensmäßige Festlegung der ausführenden Behörde vor Ort verzichtet werden kann.

Neben solchen für die künftige Gestaltung der Rechtsvorschriften wichtigen Vorhaben setzen die Bundesressorts auf der Grundlage eines Kabinettsbeschlusses vom 13. Dezember 1978 und einer gemeinsamen Erklärung der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 16. Februar 1979 die Prüfung fort, in welchem Umfang Vorschriften aufgehoben oder vereinfacht werden können. Dabei liegt – insoweit besteht zwischen Bund und Ländern Übereinstim-

mung – ein Schwerpunkt darin, etwa bestehende Investitionshemmnisse zu beseitigen.

Wenngleich bei den Bemühungen der Bundesregierung die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung nicht allein im Vordergrund stehen kann, werden die Ergebnisse doch in gewissem Umfange auch zu einer Erweiterung des Handlungsspielraums der Gemeinden bei der Durchführung von Vorschriften führen können.

4. Ist die Bundesregierung bereit, in Zusammenarbeit mit den Ländern stets die Entwürfe kommunalbedeutsamer Gesetze mit Gemeinden (GV) im Rahmen von Planspielen zu erproben, um eine einfache und bürgernahe Gesetzesausführung zu erreichen?

Unter anderem zu dem Zweck, einen einfachen und bürgernahen Gesetzesvollzug zu erreichen, hat die Bundesregierung in der Vergangenheit gerade auch Entwürfe kommunalbedeutsamer Gesetze in Zusammenarbeit mit den Ländern und unter Beteiligung von Gemeinden in Planspielen erprobt. Sie wird dies in geeigneten Fällen auch künftig tun. Da Planspiele in der Regel mit einem hohen Verwaltungsaufwand insbesondere für die betroffenen kommunalen Verwaltungen verbunden sind, sind die Möglichkeiten für diese Art der Erprobung freilich begrenzt. Es wird deshalb darauf ankommen, ob der durch ein Planspiel zu erwartende Nutzen diesen Aufwand im Einzelfall rechtfertigt.

5. Was hat die Bundesregierung unternommen bzw. gedenkt sie zu tun, um bei kommunalbedeutsamen Gesetzen eine rechtzeitige und sachgerechte Information und Beteiligung der Gemeinden (GV) über ihre Kommunalen Spitzenverbände gemäß den entsprechenden Bestimmungen der Geschäftsordnung der Bundesregierung sicherzustellen?

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil (GGO II) verpflichtet seit dem 7. März 1975 die Ressorts, vorbereitende Entwürfe zu Gesetzen, Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften, durch die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden, den auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden möglichst frühzeitig zuzuleiten. Die Bundesregierung erhält dadurch schon in einem früheren Stadium des Rechtssetzungsverfahrens viele wertvolle Beiträge des kommunalen Sachverständes.

Der Bundesminister des Innern achtet auf die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände durch die Bundesressorts. Sie verläuft, wie von den Verbänden anerkannt wird, in aller Regel zufriedenstellend.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung die Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltung durch die geplante Einführung der Verbandsklage.

Nach dem in der Regierungserklärung vom 24. November 1980 zum Ausdruck gebrachten Willen der Bundesregierung soll die Verbandsklage im Bereich des Naturschutzes und der Land-

schaftspflege nur für nach § 29 Abs. 2 BNatSchG anerkannte Verbände eingeführt werden. In diesem Bereich fehlt es in der Regel an einer Person, die durch hoheitliche Maßnahmen in ihren eigenen Rechten verletzt werden könnte und folglich klagebefugt wäre. Mit der Einführung der Verbandsklage wird bezweckt, die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung insoweit zu erweitern und auf diese Weise dazu beizutragen, mögliche rechtsfehlerhafte Entscheidungen der Behörden zu korrigieren. Die Verbandsklage führt somit lediglich zu einer Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen aufgrund des geltenden Rechts; in die Verantwortung der Verwaltung, einschließlich der kommunalen Selbstverwaltung wird nicht eingegriffen.

Die besondere Sach- und Rechtslage im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege rechtfertigt die Verbandsklage als Sonderregelung. Ihre Einführung in diesem Bereich stellt daher keine rechtspolitische Entscheidung für die Verbandsklage schlechthin dar.

Die Arbeiten an dem entsprechenden Gesetzentwurf sind noch nicht abgeschlossen. Im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltung läßt sich zum Inhalt des Entwurfs aber bereits jetzt soviel feststellen, daß Bebauungspläne sowie Verwaltungsakte, die im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ergehen, nicht Gegenstand der Verbandsklage sein sollen. Die kommunale Selbstverwaltung wird insofern durch die Einführung der Verbandsklage nicht berührt.

## *II. Finanzielle Belastung der Gemeinden durch Bundesgesetze*

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die durch die Gesetzgebung des Bundes hervorgerufene erhebliche Zunahme des Aufgabenbestands der Gemeinden (GV), und die daraus entstandenen finanziellen Belastungen? Teilt sie die Auffassung, daß für viele kommunale Gebietskörperschaften die Grenze der Belastbarkeit durch Aufgabenübertragungen erreicht ist?

Die Bundesregierung hat auf ähnliche parlamentarische Anfragen hin bereits mehrfach darauf verwiesen, daß ihr eine Zusammenstellung der finanziellen Auswirkungen von Bundesgesetzen auf die Gemeinden (GV) nicht vorliegt. Sie zu erstellen würde einen erheblichen Verwaltungsaufwand bei Ländern und Gemeinden mit sich bringen.

Die durch die Bundesgesetzgebung verursachten Mehrausgaben der Gemeinden zu ermitteln, war Ziel eines 1980 erstellten und von der Bundesregierung geförderten Gutachtens des Deutschen Instituts für Urbanistik. Das Gutachten befaßt sich ausführlich mit den Schwierigkeiten, die sich aus solchen Versuchen einer Quantifizierung ergeben. Sie bestünden vor allem darin, daß nur ein sehr geringer Anteil des Bundesrechts unmittelbare Auswirkungen auf die Kommunen habe. Bedeutender seien die mittelbaren Auswirkungen. Dabei handele es sich im wesentlichen um Fälle, in denen innerhalb einer Rahmenregelung des Bundes die konkrete Ausgestaltung – und damit auch der Kostenumfang – durch die Länder festgelegt werde. Hinzu kämen zahlreiche eigene Initiativen der Länder mit kostenmäßigen Auswirkungen für die

Gemeinden. Die Berechenbarkeit von Mehrausgaben ist nach den Aussagen des Gutachtens auch deswegen eingeschränkt, weil die Frage, was die Gemeinden nicht ausgegeben hätten, wenn das Bundesrecht nicht geschaffen worden wäre, praktisch nicht zu beantworten sei. Unter Würdigung aller dieser Einschränkungen zeigt die Studie nur eine Quantifizierung des durch die Bundesgesetzgebung verursachten zusätzlichen Personalaufwands auf, wobei sie zu folgendem Ergebnis kommt:

„Unmittelbar und überwiegend durch Gesetzgebungsakt des Bundes ausgelöst wurden nur rund 3 v.H. (genau 2,6 v.H.) der von 1970 bis 1977 in den Untersuchungsgemeinden neu eingerichteten Stellen“ (Gerd Schmidt-Eichstädt, Bundesgesetze und Gemeinden, Stuttgart 1981, S. 80).

Die in der Frage geforderte Beurteilung durch die Bundesregierung wäre bei Beschränkung auf die Ausgabenseite der kommunalen Haushalte nur einseitig möglich. Eine solche Betrachtung würde verkennen, daß durch die Gesetzgebung des Bundes auch erhebliche Ausgabeesparungen und Einnahmeverbesserungen in den kommunalen Haushalten erzielt werden konnten (z. B. Verbesserungen beim Wohngeld, Gemeindefinanzreform). Eine Gesamtbeurteilung würde es daher erforderlich machen, den Saldo aus Einnahme- und Ausgabeveränderungen durch Bundesgesetze und -maßnahmen zu ermitteln. Wegen der Schwierigkeiten bei der Quantifizierung der Auswirkungen auf der Ausgabenseite sieht sich die Bundesregierung dazu nicht in der Lage.

Die Bundesregierung ist nach § 40 GGO II gehalten, bei Gesetzesvorlagen auch die kostenmäßige Belastung anzugeben, die den Gemeinden bei der Ausführung der Gesetze entstehen. Bei der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen prüft sie deshalb im Zusammenwirken mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden sorgfältig die finanziellen Auswirkungen neuer gesetzlicher Maßnahmen u. a. auf die Gemeinden und stellt sie in den Begründungen zu den Gesetzentwürfen ausführlich dar. Nach der Verfassung ist es der Bundesregierung jedoch verwehrt, zu untersuchen, ob „für viele kommunale Gebietskörperschaften die Grenze der Belastbarkeit durch Aufgabenübertragungen erreicht ist“. Eine regelmäßige Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde obliegt nach den Gemeindeordnungen allein den jeweils zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden der Länder; diese erstreckt sich allerdings in der Regel nur auf die Prüfung der Anforderungen an eine geordnete Haushaltswirtschaft.

8. Ist die Bundesregierung bereit, bei der Vorlage neuer Gesetzentwürfe und Pläne, die bei Gemeinden (GV) neue Ausgaben verursachen, auch die entsprechenden Konsequenzen bei der Steuerverteilung zu ziehen?

Zu entsprechenden Fragen hat die Bundesregierung bereits in ihren Antworten vom 22. Juli 1974, vom 22. März 1977 und vom 15. September 1977 – vgl. Drucksachen 7/2409, 8/212 und 8/906 – Stellung genommen. Die Steuerverteilung zwischen den bundesstaatlichen Ebenen bemißt sich nach den Grundsätzen des Arti-

kels 106 GG, denen die Bundesregierung stets entsprochen hat. Danach haben der Bund und die Länder im Rahmen ihrer laufenden Einnahmen gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (GV) gelten dabei nach ausdrücklicher Verfassungsvorschrift als Einnahmen und Ausgaben der Länder. Bei den Neufestsetzungen der Anteile von Bund und Ländern am Umsatzsteueraufkommen ist vom Verhältnis aller laufenden Einnahmen sowie aller notwendigen Ausgaben und dessen zukünftiger Entwicklung beim Bund einerseits sowie bei Ländern einschließlich ihrer Gemeinden (GV) andererseits auszugehen. Dabei werden jeweils auch die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen einbezogen, die sich für die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden (GV) aufgrund neuer gesetzlicher Maßnahmen ergeben. Ein isolierter Ausgleich von finanziellen Belastungen der Kommunen aufgrund einzelgesetzlicher Regelungen würde dagegen nicht den Grundsätzen unserer Finanzverfassung entsprechen.

Im übrigen verweist die Bundesregierung darauf, daß die von der Verfassung geforderte ausgewogene Finanzausstattung zwischen dem Bund einerseits sowie den Ländern und Gemeinden (GV) andererseits bereits seit Jahren – insbesondere durch die nach 1974 eingetretene Verschiebung in den Finanzierungsbedürfnissen – zu Lasten des Bundes gestört ist (vgl. Übersicht auf Seite 5).

9. Was hat die Bundesregierung veranlaßt, das in der 8. Wahlperiode abgegebene Versprechen „in ihrer zukünftigen Gesetzgebungsarbeit zu verhindern, daß den Städten, Gemeinden und Kreisen zusätzliche erhebliche finanzwirtschaftliche Belastungen ohne entsprechenden Ausgleich zugemutet werden“ (Tz 93 der Regierungserklärung 1976) für die 9. Wahlperiode nicht zu erneuern?

Das in der Frage angeführte Zitat aus der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 ist ein Hinweis auf Artikel 106 GG, der die Grundsätze für die Verteilung der Steuererträge zwischen Bund und Ländern enthält (vgl. Antwort zu Frage 8). Weitere Hinweise auf finanzverfassungsrechtliche Zusammenhänge finden sich über die zitierte Passage hinaus auch an anderen Stellen in der Regierungserklärung 1976 (vgl. z. B. Tz 35 und 92). Diese Aussagen, die im Kontext mit Fragen des Zusammenwirkens von Bund und Ländern und Gemeinden standen, bedürfen nicht der Wiederholung in jeder Regierungserklärung; die Finanzverfassung, deren Artikel 106 seit 1969 unverändert Gültigkeit hat, ist für jede Bundesregierung verbindlich.

10. Welche Gesetze bzw. Gesetzesvorhaben der Bundesregierung werden in dieser Wahlperiode die Gemeinden (GV) mit zusätzlichen Kosten belasten? Besitzt die Bundesregierung bereits eine Schätzung darüber, wie hoch diese Kosten sein werden?

Die Bundesregierung hat in dieser Legislaturperiode zur Erreichung gesamtstaatlicher Zielsetzungen und im kommunalen Interesse folgende Gesetzentwürfe eingebracht bzw. Maßnahmen

beschlossen, die bei den Gemeinden einerseits zu Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen, andererseits aber auch zu Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben führen werden:

*Gesetze (bzw. Vorhaben), die zu Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen führen*

*Finanzielle Auswirkungen*

— Gesetz zur Ergänzung von Regelungen über den Versorgungsausgleich

Ausgaben der Gemeinden in Höhe von 6,2 bis 9,5 Mio. DM jährlich

— Volkszählungsgesetz 1982

Ausgaben der Gemeinden insgesamt 196,5 Mio. DM, verteilt auf mehrere Haushaltsjahre

— Krankenhaus-Kostendämpfungsgesetz 1981

Die Neuregelungen haben bis einschließlich 1981 für die öffentlichen Haushalte keine Mehrbelastungen zur Folge. Ab 1982 ergeben sich für Länder und Gemeinden folgende Mehrbelastungen (in Mio. DM):

| 1982  | 1983  | 1984   | 1985   |
|-------|-------|--------|--------|
| +93,3 | +23,3 | +231,7 | +151,7 |

Welche Ausgaben davon allein auf die Gemeinden (GV) entfallen, ist nicht bekannt.

*Ausgaben der Gemeinden*

— Mietspiegelgesetz

— für die erstmalige Erstellung zwischen 50 000 bis 100 000 DM je verpflichtete Gemeinde

— für die laufende Aktualisierung z. Z. nicht abschätzbar.

— Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen

Verwaltungskosten jährlich rd. 65 Mio. DM.

— Beschlüsse der Bundesregierung zum Bundeshaushalt 1982 und zum Finanzplan 1981 bis 1985

*Mindereinnahmen der Gemeinden*

— steuerliche Maßnahmen zur Investitionsförderung

| 1982           | 1983 | 1984 |
|----------------|------|------|
| – in Mio. DM – |      |      |
| 167            | 369  | 841  |

Außerdem beabsichtigt die Bundesregierung, den Entwurf eines Verkehrslärmschutzgesetzes vorzulegen. Hiernach werden den Gemeinden Kosten durch Maßnahmen der Lärmvorsorge und der Lärmsanierung entstehen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, daß schon jetzt bei Verkehrswegebauten nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und der Rechtsprechung zu diesem Gesetz Lärmschutzmaßnahmen getroffen werden müssen. Zur Lärmsanierung sind entsprechende gerichtliche Entscheidungen ergangen. Außerdem haben einige Groß- und Mittelstädte bereits Sanierungsprogramme beschlossen. Die bisherigen Kostenschätzungen (vgl. Drucksache 8/3730) werden z. Z. aktualisiert.

Im übrigen ist sich die Bundesregierung bewußt, daß durch ihre Beschlüsse zum Bundeshaushalt 1982 und zum Finanzplan 1981 bis 1985, insbesondere durch die Gesetzentwürfe zur Konsolidierung der Arbeitsförderung und zum 2. Haushaltsstrukturgesetz (Kindergeld, Wohngeld) Mehrausgaben vor allem bei der Sozialhilfe entstehen werden. Diese Mehrausgaben lassen sich jedoch insgesamt nicht berechnen. Bei der Beurteilung dieser Tatsache darf aber nicht verkannt werden, daß sich das Maßnahmenpaket der Bundesregierung, z. B. durch den Gesetzentwurf zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, finanziell entlastend auch auf die Sozialhilfe auswirken wird.

*Gesetze (bzw. Vorhaben), die zu Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben führen*

|                                                                                                                                     |                                                                                                  |      |      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|
|                                                                                                                                     | Mehreinnahmen der Gemeinden                                                                      |      |      |
|                                                                                                                                     | 1982                                                                                             | 1983 | 1984 |
|                                                                                                                                     | – in Mio. DM –                                                                                   |      |      |
| — Subventionsabbaugesetz                                                                                                            | 150                                                                                              | 355  | 423  |
| — Erstes Strafvollzugs-Fortentwicklungsgesetz                                                                                       | Entlastung der Sozialhilfeträger (u. a. kreisfreie Städte und Kreise) um jährlich ca. 10 Mio. DM |      |      |
| — Beschlüsse der Bundesregierung zum Bundeshaushalt 1982 und zum Finanzplan 1981 bis 1985                                           |                                                                                                  |      |      |
| — gesetzliche Einsparungen im Bereich des öffentlichen Dienstes                                                                     | Minderausgaben                                                                                   |      |      |
|                                                                                                                                     | 1982                                                                                             | 1983 | 1984 |
|                                                                                                                                     | – in Mio. DM –                                                                                   |      |      |
|                                                                                                                                     | 445                                                                                              | 478  | 512  |
| — steuerliche Maßnahmen bei Besitz- und Verkehrssteuern                                                                             | Mehreinnahmen                                                                                    |      |      |
|                                                                                                                                     | 1982                                                                                             | 1983 | 1984 |
|                                                                                                                                     | – in Mio. DM –                                                                                   |      |      |
|                                                                                                                                     | 206                                                                                              | 320  | 548  |
| — Kürzungen im Haushaltsverfahren (Einsparung im öffentlichen Dienst durch Verschiebung der Besoldungsanpassung um ein Vierteljahr) | Minderausgaben                                                                                   |      |      |
|                                                                                                                                     | 1982                                                                                             | 1983 | 1984 |
|                                                                                                                                     | – in Mio. DM –                                                                                   |      |      |
|                                                                                                                                     | 86                                                                                               | 89   | 93   |

Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Beschlüsse vom 2./3. September 1981, insbesondere die Verbesserung der steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten, mittelfristig die Wirtschaft zu Investitionen und damit zur Sicherung der Beschäftigung ermuntern werden. Diese Maßnahmen werden zu Steuermehreinnahmen auch der Gemeinden führen und diese finanziell entlasten.

*III. Kommunale Finanzen*

11. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß die Gemeinden (GV) durch ihre Beteiligung an den Konjunkturprogrammen von Bund und Ländern erhebliche zusätzliche Verschuldung eingehen mußten?

In den Jahren 1974 und 1975 wurden drei Konjunkturprogramme gemeinsam vom Bund, Ländern und Gemeinden durchgeführt. Außerdem wurde im Zeitraum von 1977 bis 1981 ein vierjähriges Struktur- und Wachstumsprogramm [Programm für Zukunftsinvestitionen (ZIP)] abgewickelt. Die Bundesfinanzhilfen, die zu einer Entlastung der kommunalen Investitionsfinanzierung führten, betrugen für die Konjunkturprogramme insgesamt 1,5 Mrd. DM. Im Rahmen des Programms für Zukunftsinvestitionen wurden rd. 4,4 Mrd. DM zur Verfügung gestellt. Mit den Finanzhilfen aus den drei Konjunkturprogrammen und dem mehrjährigen Struktur- und Wachstumsprogramm hat der Bund die kommunale Aufgabenerfüllung in bedeutenden Investitionsbereichen unterstützt; viele Maßnahmen, die ohne die Bundesmittel erst später durchgeführt worden wären, konnten vorgezogen werden. Das große Interesse der Gemeinden an den Finanzhilfen wird durch die Tatsache bewiesen, daß die Mittel aus den einzelnen Programnteilen mehrfach überzeichnet wurden.

Eine Beziehung zwischen den Konjunkturprogrammen von Bund und Ländern und der Veränderung der kommunalen Verschuldung läßt sich nicht herstellen, da die jeweilige kommunale Kreditaufnahme das Ergebnis eines Prozesses mit vielfältigen Ursachen ist. Aber selbst der Anschein einer Verknüpfung, wie sie in der Frage enthalten ist, wird durch die Gemeindefinanzdaten widerlegt:

Während die jahresdurchschnittliche Nettokreditaufnahme der Gemeinden (GV) in den Jahren 1970 bis 1974, in denen keine Mittel aus staatlichen Sonderprogrammen zur Verfügung standen, zirka 5,7 Mrd. DM betrug, ging sie im Zeitraum von 1975 bis 1981 auf jahresdurchschnittlich 4,6 Mrd. DM zurück; von 1970 bis 1974 mußten die Kommunen ihre Sachinvestitionen zu 22,3 v. H. aus Kreditmarktmitteln finanzieren, während diese Quote im Zeitraum von 1975 bis 1981 nur 13,9 v. H. betrug.

Diese Entwicklung zeigt, daß die Bundesfinanzhilfen im Rahmen der Konjunkturprogramme und des ZIP eher zu einer finanziellen Entlastung als zu einer zusätzlichen Verschuldung der Gemeinden beigetragen haben.

12. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß die Gemeinden (GV) bei den Steuerentlastungsgesetzen der letzten Jahre einen überproportionalen Anteil getragen haben, mit dem Ergebnis, daß der Anteil der Gemeinden am Steueraufkommen auch weiterhin sinken wird?

Zur Stärkung der Nachfrage und zur Verbesserung der Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland sind seit Mitte der siebziger Jahre – neben den drei Konjunkturprogrammen und dem Programm für Zukunftsinve-

sitionen – vier Maßnahmepakete zur Steuerentlastung und zur Verbesserung der Transferleistungen (Kindergeld, Wohngeld) durchgeführt worden. Es trifft nicht zu, daß die Gemeinden dabei einen überproportionalen Anteil an den finanziellen Auswirkungen getragen haben. Die vier Maßnahmepakete führten – wie die nachstehende Übersicht zeigt – entsprechend den Absichten der Bundesregierung vielmehr tatsächlich zu unterdurchschnittlichen Belastungen für die Kommunen (unter Einbeziehung der Auswirkungen im kommunalen Finanzausgleich; einschließlich der Kosten für die Verbesserungen der Transferleistungen):

|                                          | Finanzielle Auswirkungen | darunter:<br>Gemeindeanteil |          |
|------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|----------|
|                                          | in Mio. DM               | in Mio. DM                  | in v. H. |
| Steuerreform 1975                        | – 14 613                 | – 1 366                     | 9,3      |
| Steuergesamtpaket 1977                   | – 11 328                 | – 1 679                     | 14,8     |
| Steueränderungsgesetz 1979 <sup>1)</sup> | – 9 331                  | – 1 133                     | 12,1     |
| Steuerentlastungsgesetz 1981             | – 16 400                 | – 3 299                     | 20,1     |
| Insgesamt:                               | – 51 672                 | – 7 477                     | 14,5     |

<sup>1)</sup> Tatsächlich ist es im Rechnungsjahr 1980 durch die Ausgleichsmechanismen für die Abschaffung der Lohnsummensteuer nicht nur zu keinen Verlusten, sondern – insbesondere aufgrund des Verhaltens der Gemeinden ohne Lohnsummensteuer – zu Gewinnen der kommunalen Ebene insgesamt gekommen. Mittelfristig dürfte jedoch der vorherberechnete Wert erreicht werden.

Der Anteil an der Entlastung der Steuerzahler und den Kosten für die Verbesserung der Transferleistungen, den die Gemeinden zu tragen hatten, beträgt bei Addition der direkten und indirekten Auswirkungen der vier Maßnahmepakete 14,5 v. H.; der Anteil der Gemeinden am Steueraufkommen lag im Jahr 1980 – nach kommunalem Finanzausgleich – bei 20,8 v. H.

Sofern die direkten Auswirkungen einer Maßnahme zunächst die Gemeindeebene stärker getroffen haben, hat der Bund einen finanziellen Ausgleich vorgesehen. Das war gezielt auf die einzelnen betroffenen Gemeinden jedoch nur den Ländern möglich. Deshalb sind zum Beispiel im Rahmen des Steuergesamtpaketes 1977 den Ländern vom Bund 1,5 v. H.-Punkte Umsatzsteuer mit dem Hinweis übertragen worden, ihren Gemeinden Ersatz für die überproportionalen Belastungen zu leisten, die sich insbesondere durch eine Anhebung der Freibeträge bei der Gewerbesteuer zur Entlastung der mittelständischen Wirtschaft sowie durch eine Neuordnung des Grunderwerbsteuerrechts ergaben.

Im übrigen ist die durch die Gemeindefinanzreform erzielte Erhöhung des Anteils der Kommunen am Steueraufkommen durch die Maßnahmepakete der letzten Jahre zu keinem Zeitpunkt gefährdet worden: Der Anteil, der im Jahre 1969 bei 10,8 v. H. lag, ist bis zum Jahre 1977 kontinuierlich auf 12,8 v. H. gestiegen. In den Jahren 1978 bis 1980 schwankte der Anteil stark: er betrug 1978 12,5 v. H., 1979 12,0 v. H. und 1980 13,0 v. H. Diese Schwankungen hatten technische Ursachen: Zum einen spiegelt sich die

Übertragung von Umsatzsteueranteilen vom Bund zugunsten der Gemeinden an die Länder (Steuerpaket 1977) in diesen Zahlen nicht wider; zum anderen ist es im Hinblick auf die Senkung der Gewerbesteuerumlage zum 1. Januar 1980 (Steueränderungsgesetz 1979) zu zeitlichen Verschiebungen von Gewerbesteuerzahlungen gekommen. Im Gegensatz zum Effekt aus dem Steuergesamtpaket 1977 verlieren die Verschiebungen von Gewerbesteuerzahlungen im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung an Bedeutung, an deren Ende (1985) der kommunale Anteil an den Steuereinnahmen nach der neuesten Steuerschätzung 12,7 v. H. betragen wird.

13. Welche Vorstellungen hat die Bundesregierung zur Fortführung der Gemeindefinanzreform von 1969 entwickelt, und welche Initiativen will sie dazu ergreifen?

Die Gemeindefinanzreform von 1969 hat zu einer wesentlichen Verbesserung der Finanzausstattung der Gemeinden (GV) geführt. Die damals getroffene Entscheidung – Austausch eines Teiles der Gewerbesteuer in Form einer Umlage zugunsten von Bund und Land gegen die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer – beeinflußt die Gemeindefinanzen auch weiterhin positiv und wirkt deshalb dynamisch fort: Die Mehreinnahmen, die die Gemeinden durch diesen Austausch erzielen, lagen im Jahr 1970 bei 2,4 Mrd. DM und erreichten 1980 ein Volumen von 10,5 Mrd. DM (ohne Berücksichtigung der Auswirkungen des Steueränderungsgesetzes 1979). Tatsächlich – also unter Berücksichtigung der Erhöhung des Einkommensteueranteils um 1 v. H. und der Senkung der Gewerbesteuerumlage um ein Drittel im Rahmen des Steueränderungsgesetzes 1979 – betrug der Saldo zwischen Gewerbesteuerumlage und Einkommensteuerbeteiligung im Jahre 1980 14,9 Mrd. DM, so daß die Mehreinnahmen aufgrund der Gemeindefinanzreform im vergangenen Jahr mehr als ein Viertel der kommunalen Steuereinnahmen ausmachten. Für den Zeitraum von 1970 bis 1980 addieren sie sich auf über 71 Mrd. DM.

Eine weitere quantitative Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung wäre nur zu Lasten der Einnahmen von Bund und Ländern möglich; insbesondere angesichts des durch die Aufgabenverschiebungen eingetretenen Ungleichgewichts in der Finanzausstattung zwischen den Ebenen könnte der Bund eine solche Entwicklung nicht hinnehmen. Sowohl die kommunalen Spitzenverbände als auch die kommunalpolitischen Vereinigungen der im Bundestag vertretenen Parteien haben dies grundsätzlich anerkannt; ihre aktuellen Forderungen richten sich daher nach einer qualitativen Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung. Darunter wird vor allem eine Umwandlung von zweckgebundenen Zuweisungen in allgemeine Finanzierungsmittel zur freien Verfügung der Gemeinden verstanden.

Bereits in der Antwort auf die Kleine Anfrage zum Handlungs- und Entfaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung vom 10. März 1981 – Drucksache 9/220 – hat die Bundesregierung

darauf hingewiesen, daß der Bund nach dem Grundgesetz weder eine Verwaltungs- noch eine Gesetzgebungskompetenz zur Strukturierung der Finanzausweisungen an die Gemeinden hat; sie ist vielmehr Aufgabe der Länder.

Soweit der Bund überhaupt angesprochen werden könnte, kann sich dies nur auf die Möglichkeit des Bundes beziehen, den Ländern im Rahmen des Artikels 104 a Abs. 4 GG Finanzhilfen unter anderem für besonders bedeutsame Investitionen der Gemeinden (GV) zu gewähren. Eine Umwandlung dieser zweckgebundenen Finanzhilfen in allgemeine Finanzausweisungen an die Gemeinden (GV) ist grundgesetzlich ausgeschlossen. Die genannte Forderung aus dem kommunalen Bereich richtet sich daher in erster Linie an die Länder.

14. Hat die Bundesregierung die Möglichkeiten einer unmittelbaren kommunalen Beteiligung an der Umsatzsteuer geprüft, und falls dies geschehen ist, mit welchem Ergebnis?

Die Bundesregierung hat die Möglichkeiten einer unmittelbaren kommunalen Beteiligung an der Umsatzsteuer nicht geprüft. Wegen der nachhaltig positiven Entwicklung der Gemeindefinanzen durch die Gemeindefinanzreform 1969 (vgl. Antwort auf Frage 13) sowie des Ungleichgewichts in der Finanzausstattung zwischen dem Bund einerseits und den Ländern und Gemeinden andererseits besteht kein Anlaß für eine neue Gemeindefinanzreform.

Selbstverständlich verfolgt die Bundesregierung die derzeitigen Diskussionen über eine kommunale Umsatzsteuerbeteiligung. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß für die Eignung einer Steuer bzw. einer Steuerbeteiligung als Gemeindesteuer unter dem Aspekt der Stärkung der Selbstverwaltung ein strenger Maßstab anzulegen ist. Sowohl der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister der Finanzen als auch die Kommission für die Finanzreform („Troeger-Kommission“) haben es in ihren Gutachten zur Gemeindefinanzreform in diesem Sinne für wünschenswert gehalten, daß zwischen der Verteilung einer Gemeindesteuer auf die einzelnen Gemeinden und dem jeweiligen örtlichen Aufkommen ein enger Zusammenhang besteht. An diesen Kriterien wären alle Vorschläge einer unmittelbaren kommunalen Beteiligung an der Umsatzsteuer zu prüfen.

#### *IV. Bauwesen und Wirtschaftsförderung*

15. Wie will die Bundesregierung das Problem des Nebeneinander von Wohn- und gewerblicher Bebauung, die sogenannte Gemengelagenproblematik, lösen (vgl. Antrag der CDU/CSU zu § 34 BBauG sowie Entschließung des Deutschen Bundestages zur Beschleunigungsnovelle, Drucksache 8/2885)?

Die Bundesregierung hat hierzu bereits in der Antwort auf die Große Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zu den „Problemen der Strukturschwäche, Arbeitsplatzentwicklung, Energiesicherung, der Wohn- und Wohnumwelt und Zukunftsentwick-

lung im Ruhrgebiet“ vom 28. März 1980 (Drucksache 8/3874) Stellung genommen.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, daß die Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister (Senatoren) der Länder z. Z. damit befaßt ist, unter Beteiligung der für das Immissionsrecht zuständigen Behörden der Länder, der kommunalen Spitzenverbände und der Verbände der Wirtschaft einen Mustererlaß aufzustellen, durch den die im Verwaltungsvollzug aufgetretenen Probleme gelöst werden sollen. Das Ergebnis dieser Bemühungen wird abzuwarten sein, um darüber entscheiden zu können, ob und inwieweit gesetzgeberische Maßnahmen im Bereich des Städtebaurechts in Betracht kommen.

16. Was will die Bundesregierung unternehmen, um mehr Bauland für den Wohnungsbau bereitzustellen etwa durch den Verkauf von bundeseigenen Grundstücken und durch Hilfen und Anreize an die Gemeinden (vgl. Antrag der CDU/CSU-Fraktion, Drucksache 8/1010)?

Die Bundesregierung hat am 27. Mai 1981 unter anderem den Entwurf eines Gesetzes zur Bereitstellung von Bauland beschlossen.

In diesem Gesetzentwurf ist – entsprechend der Regierungserklärung vom 24. November 1980 – vor allem vorgesehen, zur Überwindung des gegenwärtigen Engpasses auf dem Baulandmarkt die Instrumente des Bundesbaugesetzes zu verbessern und fortzuentwickeln, um den Gemeinden die zügige Bereitstellung von Bauland und dessen Zuführung zur Bebauung weitestgehend zu erleichtern. Gleichzeitig soll damit ein Beitrag zur Dämpfung der Bodenpreisentwicklung geleistet werden.

Im einzelnen sollen in das Bundesbaugesetz die Instrumente der „erweiterten Umlegung“ und der „gemeindlichen Entwicklungsmaßnahme“ neu eingeführt und die Durchsetzung von Bauverpflichtungen erleichtert werden.

Das Verfahren der „erweiterten Umlegung“ soll einen Beitrag zur Behebung eines dringenden Baulandbedarfs für weite Kreise der Bevölkerung leisten. Hiernach erhalten die Eigentümer baureife Grundstücke in Höhe des Wertes ihrer bisherigen Grundstücke zurück. Da die Grundstücke durch die Neuordnung erheblich an Wert gewinnen, kann ein Teil des Baulandes unmittelbar bauwilligen Dritten zum Verkehrswert zugeteilt werden. Zur Sicherung der Bebauung wird die Zuteilung mit einer Bauverpflichtung verbunden.

Durch das Instrument der „gemeindlichen Entwicklungsmaßnahme“ soll den Gemeinden auch dann die Möglichkeit eingeräumt werden, zügig neue Baugebiete zu entwickeln, wenn die Handhaben der „erweiterten Umlegung“ nicht ausreichen. Anders als nach dem Städtebauförderungsgesetz sollen die Gemeinden hierbei aber nicht auf die Flächenenteignung angewiesen sein. Sie sollen jedoch von dem Grundsatz der erweiterten Umlegung, der Zuteilung nach Einwurfswert, soweit erforderlich

abweichen können. Der Baulandbedarf der bisherigen Eigentümer soll aber auch in diesen Fällen soweit wie möglich berücksichtigt werden. Im übrigen kann der Eigentümer – wie auch bei der erweiterten Umlegung – weitere Grundstücke erhalten, wenn er selbst den mit der Maßnahme verfolgten Zweck verwirklicht.

Schließlich ist eine Verbesserung der Planverwirklichungsgebote (Bau-, Nutzungs-, Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot) vorgesehen, um sicherzustellen, daß sowohl die vorhandenen als auch die neu ausgewiesenen Grundstücke tatsächlich bebaut bzw. wie vorgesehen genutzt werden.

Die Bundesregierung bemüht sich darüber hinaus seit langem, den Wohnungsbau auch dadurch zu fördern, daß sie geeignete bundeseigene Grundstücke, die für Zwecke des Bundes entbehrlich sind, zur Bebauung im öffentlich geförderten sozialen oder steuerbegünstigten Wohnungsbau veräußert. Bei der Bewerberauswahl wird grundsätzlich den Vorstellungen der Belegenheitsgemeinde entsprochen. Seit 1961 sind etwa 1495 ha veräußert worden. Es stehen noch etwa 279 ha zur Verfügung, die für Zwecke des Wohnungsbaus generell geeignet erscheinen. Ob sie diesem Zweck tatsächlich zugeführt werden können, hängt jedoch in der weit überwiegenden Zahl der Fälle noch davon ab, ob die künftige gemeindliche Bauleitplanung eine entsprechende Nutzung zuläßt.

17. Wie beurteilt die Bundesregierung das Gutachten des Deutschen Instituts für Urbanistik über den künftigen Investitionsbedarf in den Gemeinden (GV)?

Angesichts des in den 70er Jahren in den klassischen kommunalen Investitionsbereichen (z. B. Schulen, Krankenhäusern, Kindergärten, Straßen) erreichten Versorgungsniveaus sehen sich die kommunalen Gebietskörperschaften vor die Aufgabe gestellt, Umfang und Richtung des künftigen kommunalen Investitionsbedarfs vor dem Hintergrund tiefgreifender Veränderungen in den demographischen Strukturen sowie in den wirtschaftlichen Wachstumserwartungen zu überprüfen. Die im Auftrag des Deutschen Städtetages vom Deutschen Institut für Urbanistik in Zusammenarbeit mit zahlreichen Städten durchgeführte Untersuchung über die Entwicklung des zukünftigen kommunalen Investitionsbedarfs bietet in diesem Sinne eine wichtige Orientierungshilfe über die auf der kommunalen Ebene bestehenden Vorstellungen hinsichtlich der Investitionsprioritäten sowie den daraus abgeleiteten Überlegungen zur Größenordnung und Struktur des kommunalen Investitionsvolumens. Die Ergebnisse der Untersuchung weisen auf deutliche Verschiebungen in der Bedarfsstruktur hin. Danach wird sich der Investitionsbedarf insbesondere vom Ausbau der sozialen Infrastruktur weg zum Aufgabenfeld der Stadterneuerung und Wohnungsmodernisierung verlagern. Dieser Bereich weist in der Bedarfsschätzung die höchste Steigerung auf; dies wird damit begründet, daß im Vergleich zu den anderen Investitionsbereichen hier ein sehr hoher Nachholbedarf vorliegt. Den größten Umfang wird – wie bisher – der

Straßen- und Verkehrsausbau einnehmen, da hier ein außerordentlich hoher Bedarf an Ersatzinvestitionen gesehen wird.

18. Welche Vorstellungen hat die Bundesregierung über die künftige Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“?

Die regionale Wirtschaftspolitik wird auch in Zukunft im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ dem Strukturwandel in seinen regionalen Auswirkungen Rechnung tragen. Wie bisher wird das Instrumentarium laufend überprüft und ggf. neuen Erfordernissen angepaßt. Dieser kontinuierliche Prozeß wird von einer laufenden Überprüfung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Fördergebieten begleitet. Sie führte am 8. Juli 1981 zu einer Neuabgrenzung der Förderregionen.

19. Können die Gemeinden (GV) in den strukturschwachen Gebieten davon ausgehen, daß die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ nicht weiter gekürzt werden?

Die Bundesregierung hat im Entwurf ihres Haushalts 1982 für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ wie im Vorjahr 235 Mio. DM veranschlagt. Der gleiche Betrag ist auch im Finanzplan bis 1985 vorgesehen.

20. Wie beurteilt die Bundesregierung die geäußerten Bedenken, daß die Einführung der Verbandsklage zu Verzögerungen bei Investitionen und in der Folge zu erhöhten Problemen auf dem Arbeitsmarkt führen wird?

Wie bereits in der Antwort zu Frage 6 ausgeführt, soll die Verbandsklage nur im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege eingeführt werden.

Die geäußerten Bedenken werden nicht geteilt. Die Bundesregierung wird dies im einzelnen dartun, sobald der Gesetzentwurf fertiggestellt ist.

#### V. Umweltschutz

21. Was hat die Bundesregierung unternommen bzw. gedenkt sie zu tun, um den Gemeinden (GV) bei der Erforschung und Erprobung neuer umweltfreundlicher Technologien für Versorgung und Entsorgung zu helfen, insbesondere bei der Abwasserbeseitigung?

Im Rahmen der Erforschung und Erprobung neuer umweltfreundlicher Technologien im Bereich der Wasserversorgung fördern der BMI und BMFT seit Jahren in einem Schwerpunktprogramm umfangreiche Untersuchungen sowohl zur verbesserten Nutzung von Wassergewinnungsanlagen wie auch zur Optimierung der

Trinkwasseraufbereitung. Der BML fördert in einem mittelfristigen Programm Investitionen zur Durchführung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, die sich auf die besonderen Probleme des Gewässerschutzes im ländlichen Raum und beim Ernährungsgewerbe beziehen.

Im Bereiche der Abwasserentsorgung hat die biologische Klärtechnik einen hohen technischen Stand erreicht und stellt für das kommunale Abwasser in der Regel die günstigste Behandlungsart dar. Auch zur weitergehenden Reinigung (z. B. Phosphat- und Stickstoffentfernung) und zur Schlammbehandlung stehen bewährte Techniken zur Verfügung. Ziel künftiger Förderungsmaßnahmen wird es sein, diese Verfahren insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht zu optimieren.

Bei Abwasser, das in seiner Zusammensetzung erheblich vom häuslichen Abwasser abweicht, führt die biologische Behandlung nicht immer zum Erfolg. Viele Stoffgruppen, vor allem im gewerblichen Abwasser (z. B. Schwermetalle), lassen sich mit der biologischen Behandlung nicht wirksam eliminieren. Sie sollten daher den öffentlichen Kanalisationen möglichst nicht zugeführt und statt dessen in den Betrieben unmittelbar zurückgehalten werden. Hier, an den Anfallstellen des Abwassers, sind weitere Anstrengungen in Richtung umweltfreundlicher Produktionstechniken und unmittelbarer Vermeidungsmaßnahmen erforderlich und möglich. Die Bundesregierung fördert daher insbesondere Technologien, durch die es ermöglicht wird, die kommunale Abwasserbehandlung zu entlasten und deren einwandfreien umweltfreundlichen Betrieb sicherzustellen.

Eine weitere wichtige Entwicklungsaufgabe ist in der Wiederverwendung von behandeltem Abwasser zu sehen. In Frage kommt dabei insbesondere die Verwendung für industrielles Brauchwasser und zur Grundwasseranreicherung.

Die Bundesregierung hat im Rahmen des Umweltforschungsplans des Bundesministers des Innern und der Projektträgerschaft „feste Abfallstoffe“ des Bundesministers für Forschung und Technologie bisher 117 Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (F + E-Vorhaben) gefördert, die sowohl der Erforschung neuer umweltfreundlicher Technologien der Abfallverwertung als auch der Optimierung vorhandener kommunaler Abfallentsorgungssysteme dienen. Vorhaben, die die industrielle Abfallwirtschaft betreffen, sind hierbei nicht berücksichtigt.

Das gesamte Fördervolumen betrug rund 134,3 Mio. DM.

Die Förderungsschwerpunkte lagen auf folgenden Gebieten:

- Rückgewinnung von Sekundärrohstoffen und Energie aus Abfällen,
- Optimierung von Müllentsorgungsanlagen,
- Verbesserung der Klärschlammverwertung.

Die Bundesregierung beabsichtigt auch in Zukunft, die Bemühungen der Gemeinden auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft durch die Förderung entsprechender F + E-Vorhaben zu unterstützen.

22. Ist die Bundesregierung bereit, Auflagen für die Vergabe von Investitionsmitteln an die Gemeinden (GV) zu mildern, wenn auf diese Weise umweltschutzgerechtere Investitionen erreicht werden, z. B. beim Verlangen von Mindeststraßenbreiten bei Förderungsmaßnahmen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz?

Für die Zuwendungen an kommunale Baulastträger für die Durchführung von Straßenbauvorhaben gibt das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in §§ 2 und 3 die wesentlichen Voraussetzungen an. Bindungen an bestimmte technische Richtlinien oder Forderungen zur Einhaltung bestimmter Abmessungen bestehen nicht. Technische Abmessungen werden üblicherweise nach den gültigen technischen Richtlinien für jeden einzelnen Planungsfall erarbeitet; hierbei kann es sich um spezielle Richtlinien der einzelnen Gemeinde oder aber auch um generelle Richtlinien handeln, die den Stand der Technik wiedergeben.

Die allgemein gültigen technischen Richtlinien schreiben keine Abmessungen verbindlich vor; sie geben im allgemeinen Regelabmessungen an, die aus den jeweiligen Anforderungen abgeleitet sind und allgemein Verwendung finden können. Sie leiten sich aus den verkehrstechnischen Grundwerten ab, die sich aus den Abmessungen der Fahrzeuge und den nötigen Bewegungs- und Sicherheitsräumen ergeben. Damit dienen die Richtlinien als Anhalt für die Bearbeitung der Entwürfe; hierbei wird dem Bearbeiter in der planaufstellenden Verwaltung die Eigenverantwortung für die Wahl der Abmessungen bewußt überlassen.

Die Bundesregierung sieht keinen Anlaß, von den Regelungen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes abzugehen. Zwischen der Bewilligung von Zuschüssen und der Einhaltung der Richtlinien besteht keine starre Verknüpfung. Wenn in Einzelfällen in der Praxis Unzulänglichkeiten entstehen und ungerechtfertigte Anforderungen an die Straßengestaltung erhoben werden, so kann eine nicht sachgerechte Auslegung der gesetzlichen Regelung und insbesondere der technischen Richtlinien durch die örtlich entscheidende Stelle die Ursache sein; es handelt sich in solchen Fällen um einen der Forderung des § 3 Abs. 1 c GVFG nicht Rechnung tragenden Verwaltungsvollzug.

23. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, die Gemeinden (GV) künftig beim Gewässerschutz zu unterstützen, z. B. durch Finanzhilfen aus ERP-Mitteln für Kläranlagen und Kanalisation?

Für den Gewässerschutz sind in erster Linie die Länder zuständig. Der Bund stellt im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Möglichkeiten für Gewässerschutzmaßnahmen der Gemeinden, Gemeindeverbände und Wasser- und Bodenverbände Zuschüsse und zinsgünstige Darlehen zur Verfügung, die vor allem die Durchführung von notwendigen Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässergüte beschleunigen sollen.

Aus dem 1981 noch laufenden Rhein-Bodensee-Sanierungsprogramm im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogrammes werden Investitionen von Gemeinden, Gemeindeverbänden, Wasser- und Bodenverbänden sowie von Zweckverbänden zur Abwasserbesei-

tigung mit Bundeszuschüssen in Höhe von insgesamt 800 Mio. DM (1976 bis 1981) gefördert. Durch dieses Programm wird der Bau von Abwasserreinigungsanlagen in dringend sanierungsbedürftigen Gewässerabschnitten mit einem Investitionsvolumen von insgesamt mehr als 3 Mrd. DM beschleunigt. Weiterhin haben Bund und Länder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ Zuschüsse in Höhe von ca. 1,80 Mrd. DM (von 1975 bis 1980) für den Bau von zentralen Abwasserreinigungsanlagen in ländlichen Gemeinden und darüber hinaus für Kanalisationsmaßnahmen nochmals 3,17 Mrd. DM für denselben Zeitraum bereitgestellt. Der Anteil des Bundes beträgt 60 v. H. Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Förderung von Abwasserbehandlungsanlagen auch in Zukunft eine erhebliche Bedeutung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe haben wird.

Ferner können Gemeinden in den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Zuschüsse zum Ausbau von Abwasserreinigungsanlagen erhalten, sofern diese Anlagen für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erforderlich sind. Der Anteil des Bundes an der Förderung beträgt in diesem Fall 50 v. H.

Die Kredite im Rahmen des ERP-Sondervermögens für die Abwasserreinigung, insbesondere durch die Gemeinden, Gemeindeverbände und Wasser- und Bodenverbände, betrugen von 1950 bis 1969 insgesamt 0,8 Mrd. DM. Sie konnten im Zeitraum von 1970 bis 1980 auf insgesamt 3,3 Mrd. DM gesteigert werden. Die hierdurch insgesamt ausgelösten Investitionen in Abwasserreinigungsanlagen werden auf rd. 7 Mrd. DM geschätzt.

Die Bundesregierung beabsichtigt, das Abwasserreinigungsprogramm wegen seiner erheblichen Bedeutung für die Sanierung der Gewässer als Schwerpunkt im Rahmen der ERP-Programme weiterzuführen.

#### *VI. Verkehr*

24. Wie beurteilt die Bundesregierung die strukturpolitischen und standortmäßigen Auswirkungen der gegenwärtigen überproportionalen Transportkostensteigerungen?

Für die Standortwahl der Unternehmen sind die Transportkosten in der Regel nur ein Gesichtspunkt unter vielen, dem je nach der Transportkostenempfindlichkeit der betreffenden Güter ein unterschiedliches Gewicht zukommt. Die verschiedenen binnen- und außenwirtschaftlichen Einflüsse, die in der Vergangenheit einen allgemeinen Preisanstieg verursachten, haben selbstverständlich auch vor den Güterverkehrsmärkten nicht halt gemacht. Wie ein Zeitreihenvergleich jedoch zeigt, sind die Verkehrstarife seit 1970 im Durchschnitt weitaus weniger stark gestiegen als die übrigen Preise. Diese Entwicklung dürfte sich 1981 fortsetzen.

Soweit die höheren Transportkosten auf Energiepreissteigerungen beruhen, bedeuten sie eine dauerhafte Verschiebung der

Standortbedingungen, die Bestandteil der strukturellen Anpassung an die weltweit veränderten Rahmenbedingungen sind.

Die Bundesregierung sieht daher keine Notwendigkeit, den ölpreisbedingten Transportkostenerhöhungen mit ordnungspolitischen Maßnahmen entgegenzuwirken.

25. Welche Vorstellungen hat die Bundesregierung hinsichtlich

- der zukünftigen Arbeitsteilung zwischen Individualverkehr und öffentlichem Personennahverkehr,
- der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs durch Bund, Länder und Gemeinden

in Ballungsräumen, Ballungsrandzonen und ländlichen Gebieten?

Die Bundesregierung tritt auch weiterhin für die freie Wahl des Verkehrsmittels in einer kontrollierten Wettbewerbsordnung ein. Geänderte energie- und umweltpolitische Rahmenbedingungen machen es erforderlich, neue Akzente in der Verkehrspolitik zu setzen. Dies bedeutet die Nutzung noch vorhandener Kapazitäten unseres Verkehrssystems durch bessere Verknüpfung der Verkehrsträger und Verkehrswege. Die Bundesregierung beabsichtigt, Hindernisse abzubauen, die der Bildung von Fahrgemeinschaften entgegenstehen. Die Planungen müssen intensiviert und koordiniert werden, um konkurrierende Parallelinvestitionen im öffentlichen Bereich zu verhindern.

Durch verbesserte Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis sollen, unter Einbeziehung von Bahn und Post, eine stärkere Integration der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten erreicht und die Kompetenzen für Gestaltung und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs zusammengeführt werden.

Im übrigen bleibt der weitere Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs in erster Linie Aufgabe der Länder und der kommunalen Gebietskörperschaften. Soweit dem Bund Teilaufgaben zugefallen sind (z.B. beim Schienenpersonennahverkehr der Deutschen Bundesbahn) oder er sie übernommen hat (z.B. Gewährung von Finanzhilfen für Investitionen des öffentlichen Personennahverkehrs), wird er sich auch künftig zu seiner Mitverantwortung bekennen und beispielsweise seine Förderpolitik nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz gemeinsam mit den Bundesländern fortsetzen.

Die durch den Abbau der Gasölbetriebsbeihilfe gewonnenen Mittel fließen zu etwa 90 v. H. wieder den Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und damit zu einem erheblichen Teil dem Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs zu. Mit Hilfe dieser Mittel und zusätzlicher allgemeiner Haushaltsmittel sollen in den Jahren 1981 bis 1984 zusätzlich 570 Mio. DM gezielt für Investitionen im öffentlichen Personennahverkehr eingesetzt werden. Darüber hinaus ist auf Grund der Beschlüsse der Bundesregierung zum Haushalt 1982 beabsichtigt, im Jahre 1982 weitere 100 Mio. DM hierfür bereitzustellen.

Die Aufteilung dieser Investitionshilfen auf Ballungsräume, Ballungsrandzonen und ländliche Gebiete erfolgt aufgrund der Vorschläge der Länder – ebenso wie die Entscheidung, welche Vorhaben im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes gefördert werden sollen.

Bei den nichtinvestiven Leistungen des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr ist deren Verteilung auf städtische und ländliche Gebiete weitgehend durch die vorhandenen Verkehrsverbindungen des Schienenpersonennahverkehrs der Deutschen Bundesbahn mit ihrem zumeist hohen Zuschußbedarf vorgegeben. Angesichts der angespannten Haushaltslage und der hohen Belastung des Bundes sowie der Länder und Gemeinden durch den öffentlichen Personennahverkehr müssen die Bemühungen aller Beteiligten dahin gehen, die Verluste in diesem Bereich spürbar zu vermindern.

26. Welche Fahrpreissteigerungen erwartet die Bundesregierung im öffentlichen Personennahverkehr durch die Erhöhung der Mineralölsteuer und den Abbau der Gasöl-Betriebsbeihilfe, und welchen Einfluß hat dies auf die Attraktivität des Nahverkehrs?

Die genannten Maßnahmen werden sich in den kommenden drei Jahren schrittweise ertragsmindernd auswirken; inwieweit dies zu Tarifierhöhungen führt, ergibt sich aus der Tarifpolitik der einzelnen Verkehrsunternehmen.

Nach den der Bundesregierung aus Untersuchungen vorliegenden Erkenntnissen spielt der Fahrpreis der öffentlichen Verkehrsmittel im Vergleich zu Schnelligkeit, Pünktlichkeit und Bequemlichkeit in der Einschätzung der Fahrgäste nicht die entscheidende Rolle. Allein aus dem Abbau der Gasölbetriebsbeihilfen und der Anhebung der Mineralölsteuer ist deshalb ein Attraktivitätsverlust nicht zu befürchten.

27. Inwieweit sind die strukturpolitisch notwendigen Straßenbaumaßnahmen des Bundes in den kommenden Jahren von finanziellen Kürzungen bedroht?

Die von allen im Bundestag vertretenen Parteien geforderte Begrenzung des Ausgabenzuwachses bringt zum Teil spürbare Kürzungen bzw. Umschichtungen gegenüber den Ansätzen der bisherigen mittelfristigen Finanzplanung mit sich. Hiervon ist im Verkehrsbereich auch der Straßenbau betroffen. Verzögerungen im Bauablauf lassen sich somit auch in strukturschwachen Gebieten nicht ganz vermeiden. Im übrigen kann festgestellt werden, daß auch die strukturschwachen Gebiete schon heute über ein gut ausgebautes Straßennetz verfügen.

## VII. Sozialwesen

28. Wie beurteilt die Bundesregierung die großen finanziellen Belastungen der Gemeinden (GV) durch die Sozialhilfe?

Die Sozialhilfe hat die Aufgabe, für Menschen zu sorgen, die in Not geraten sind und sich daraus nicht aus eigener Kraft oder durch Leistungen Dritter befreien können. Nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) soll dabei dem Empfänger der Hilfe ermöglicht werden, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht. Leistungsverbesserungen im Rahmen der Sozialhilfe sind deshalb auch bisher mit Zustimmung aller politischen Parteien beschlossen worden.

Art, Form und Umfang der Hilfe richten sich nach den Besonderheiten des Einzelfalls, den persönlichen und familiären Verhältnissen des Hilfesuchenden, der Art seines Bedarfs sowie nach den örtlichen Gegebenheiten. Sozialhilfe muß deshalb möglichst ortsnah geleistet werden. Nach dem Bundessozialhilfegesetz sind grundsätzlich die Kreise und kreisfreien Städte zuständig; dabei können nach Maßgabe von Länderrecht kreisangehörige Gemeinden oder Gemeindeverbände zur Durchführung von Aufgaben herangezogen werden. Für bestimmte Aufgaben ist die Zuständigkeit überörtlicher Träger gegeben.

In der Entwicklung der Ausgaben für Sozialhilfe ist nach dem starken Anstieg in der ersten Hälfte der siebziger Jahre seit 1976 ein erheblich geringeres Ausgabenwachstum festzustellen.

| Jahr | in Mio. DM<br>(brutto) | Veränderung gegenüber<br>dem Vorjahr<br>in v. H. |
|------|------------------------|--------------------------------------------------|
| 1970 | 3 335                  | —                                                |
| 1971 | 4 017                  | + 20,4                                           |
| 1972 | 4 817                  | + 19,9                                           |
| 1973 | 5 656                  | + 17,4                                           |
| 1974 | 7 136                  | + 26,2                                           |
| 1975 | 8 405                  | + 17,9                                           |
| 1976 | 9 597                  | + 14,2                                           |
| 1977 | 10 452                 | + 8,9                                            |
| 1978 | 11 348                 | + 8,6                                            |
| 1979 | 12 129                 | + 6,9                                            |
| 1980 | 13 141                 | + 8,3                                            |

Quelle: Sozialhilfestatistik, für 1980 vorläufiges Ergebnis

Dabei sind die Kosten für die Hilfe zur Pflege (über ein Drittel der Gesamtkosten der Sozialhilfe), besonders die Heimpflegekosten (1970 je Fall der anstaltsmäßigen Hilfe zur Pflege 5 890 DM, 1979 17 459 DM; Kosten bei häuslicher Pflege je Fall 1970 1 341 DM, 1979 2 966 DM), auch in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre überproportional angestiegen.

Einfluß auf die Kostenentwicklung haben u. a. auch die jährlich steigenden Regelsätze, die von den einzelnen Bundesländern festgesetzt werden. Von deren Entwicklung hängt eine Reihe weiterer kostenwirksamer Positionen im Bundessozialhilfegesetz

ab (Grenzen für das erhöhte Taschengeld, Mehrbedarfzuschläge, Bemessung von Einkommensgrenzen). Mehrkosten ergeben sich ferner aus den gesetzlich vorgeschriebenen Anpassungen des Pflegegeldes und der Grundbeträge der besonderen Einkommensgrenze.

Die Belastungen der kommunalen Haushalte durch die Ausgaben für Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz sind nicht der Sozialhilfestatistik, sondern nur der kommunalen Finanzstatistik zu entnehmen. In der Form der kommunalen Jahresrechnungsstatistik liegt sie zuletzt für das Jahr 1978 vor; die Angaben für die Zeit vor 1974 sind wegen der Umstellung der kommunalen Haushaltssystematik nicht vergleichbar.

Bei der Beurteilung der Belastung ist zu berücksichtigen, daß den Kommunen als Sozialhilfeträgern regelmäßig auch Einnahmen z. B. aus der Erhebung von Kostenbeiträgen oder aus Erstattungsbeiträgen anderer, insbesondere anderer Sozialleistungsträger, zufließen (nach der Sozialhilfestatistik betrugen diese Einnahmen zuletzt rund 23 v. H. der Bruttoaufwendungen für soziale Leistungen insgesamt).

Die Nettoausgaben und damit die echten Belastungen der Kommunen durch die Zahlung von Sozialhilfe sind von 4,7 Mrd. DM in 1974 auf 7,1 Mrd. DM im Jahr 1978 gestiegen. Gemessen an den gesamten Ausgaben der Gemeinden bedeutete dies 1978 einen Anteil von 6,1 v. H. Dieser Anteil ist seit 1976 nahezu konstant geblieben; angesichts verminderter Zuwachsraten, die sich aus der Sozialhilfestatistik ablesen lassen, dürfte in den letzten Jahren ein Absinken der Belastungen – gemessen am Gesamthaushaltsvolumen der Gemeinden – eingetreten sein. Dazu haben auch die mehrmaligen Verbesserungen staatlicher Transferleistungen, insbesondere des Kindergeldes durch den Bund und des Wohngeldes, beigetragen.

Außerdem gelten einige Länder den kreisfreien Städten und Kreisen durch entsprechende Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs Teile ihrer Sozialhilfeausgaben ab.

| Jahr | Ausgaben der<br>Gemeinden (GV)<br>für Sozialhilfe<br>nach dem BSHG | Ersatz von<br>sozialen<br>Leistungen | netto | Veränderung<br>gegenüber dem<br>Vorjahr in v. H.<br>(netto) | Anteil an Gesamt-<br>ausgaben der<br>Gemeinden (GV)<br>in v. H. |
|------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
|      | in Mio. DM                                                         |                                      |       |                                                             |                                                                 |
| 1974 | 6 106                                                              | 1 399                                | 4 707 | —                                                           | 4,9                                                             |
| 1975 | 6 869                                                              | 1 719                                | 5 150 | + 9,4                                                       | 5,1                                                             |
| 1976 | 8 021                                                              | 1 846                                | 6 174 | + 19,9                                                      | 5,9                                                             |
| 1977 | 8 588                                                              | 2 029                                | 6 559 | + 6,2                                                       | 6,1                                                             |
| 1978 | 9 406                                                              | 2 276                                | 7 130 | + 8,7                                                       | 6,1                                                             |

Quelle: Kommunale Jahresrechnungsstatistik

29. Liegen der Bundesregierung Berechnungen darüber vor, wie hoch die zusätzlichen Kosten der Sozialhilfe dadurch sind, daß die Rentenzuwächse in den letzten Jahren geringer gewesen sind?

Der Bundesregierung liegen keine Berechnungen darüber vor, inwieweit die geringeren Rentenzuwächse der letzten Jahre die

Sozialhilfe mit Mehrkosten belastet haben. Aufgrund der jährlichen Sozialhilfestatistik sind derartige Berechnungen nicht möglich. Diese Statistik enthält aus einer Reihe von Bundesländern die zusammengefaßten Angaben über die Anzahl der Haushalte von Sozialhilfeempfängern, die neben der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt auch Einkünfte aus der gesetzlichen Unfall-, Renten- und Handwerkerversicherung und der Altershilfe für Landwirte erhalten. Nach den verschiedenen Quellen dieser Transfer-Leistungen wird jedoch nicht unterschieden. Ebenso fehlen Angaben über die Höhe der Rentenleistungen, des jeweiligen Haushaltseinkommens und der ergänzenden Sozialhilfeleistungen.

30. Beabsichtigt die Bundesregierung, in dieser Wahlperiode die Leistungen der Sozialhilfe auszuweiten?

Die Bundesregierung hatte in der 8. Legislaturperiode den Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes vorgelegt, der die Anerkennung eines Mehrbedarfs für alleinerziehende Elternteile mit einem Kind vorsah. Zum Ausgleich der hierdurch entstehenden Mehrkosten enthielt der Gesetzentwurf einige Einschränkungen des sonstigen Leistungsrechts. Der Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages vom 26. Juni 1980 ist diesen Vorschlägen, soweit sie Einsparungen bedeutet hätten, nur teilweise gefolgt. Andererseits sah der Beschluß die Anerkennung eines Mehrbedarfs für alle Eltern mit Kindern unter 16 Jahren vor. Insbesondere wegen der sich daraus ergebenden erheblichen Mehrkosten rief der Bundesrat den Vermittlungsausschuß an. Zu einem Vermittlungsverfahren ist es wegen des Ablaufs der Legislaturperiode jedoch nicht mehr gekommen. Angesichts der angespannten Lage aller öffentlichen Haushalte und mit Rücksicht auf noch nicht abgeschlossene gutachtliche Überlegungen zu einer Neustrukturierung des sogenannten Warenkorb für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, die beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge angestellt werden und deren Ergebnisse dann den für die Festsetzung der Regelsätze zuständigen Ländern zur Verfügung gestellt werden sollen, beabsichtigt die Bundesregierung z. Z. nicht, ihren früheren Gesetzentwurf neu einzubringen.

31. Ist die Bundesregierung bereit, bei der Durchführung von Gesetzen und Plänen, insbesondere im sozialen und kulturellen Bereich, den Vorrang der freien Träger der Kirchen und sozialen Verbände bei der Aufgabenerfüllung für das allgemeine Wohl zu sichern?

Bundesgesetzliche Bestimmungen, die sich auf das Verhältnis zwischen den öffentlichen und freien Trägern im sozialen und kulturellen Bereich beziehen, finden sich vor allem im Bundessozialhilfegesetz (§§ 10 und 93) und im Jugendwohlfahrtsgesetz (§§ 5 und 7). Diese Gesetze werden von den Ländern und Gemeinden in eigener Verantwortung ausgeführt, die Bundesregierung hat also keinen Einfluß auf deren Durchführung. Die genannten Bestimmungen verpflichten die öffentlichen Träger

zur Förderung der freien Träger und zur Zusammenarbeit mit ihnen, um sich zum Wohle der betroffenen Hilfesuchenden (Sozialhilfe) bzw. jungen Menschen (Jugendhilfe) gegenseitig wirksam zu ergänzen. Die öffentlichen Träger haben dabei die Selbständigkeit der freien Träger in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben zu achten.

Die Bundesregierung hat diese Grundsätze bei der Schaffung des Sozialgesetzbuches (SGB) durch § 17 Abs. 3 Allgemeiner Teil des SGB für den Gesamtbereich dieses Gesetzbuches übernommen.

Dies gilt auch für die individuelle und institutionelle Förderung im Bereich der Rehabilitation. So sind rd. 90 v. H. der geförderten Rehabilitationseinrichtungen in frei-gemeinnütziger oder kirchlicher Trägerschaft.

Zum Kultur- wie zum Sozialbereich im weiteren Sinne gehört auch das Bildungswesen. Die öffentliche Verantwortung für alle Bildungsbereiche ist unbestritten. Freie Träger wirken neben den öffentlichen – staatlichen und kommunalen – im Rahmen des Grundgesetzes, der Verfassungen der Länder sowie der entsprechenden Gesetzgebung in allen Bereichen mit.

Auf die Notwendigkeit der Zusammenarbeit der öffentlichen Träger mit den freien Verbänden weist auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzurteil vom 18. Juli 1967 hin (BVerfGE 22, 180 ff.). Den öffentlichen Trägern bleibt nach diesem Urteil die Gesamtverantwortung dafür, daß im Bereich der öffentlichen Jugendhilfe und der Sozialhilfe durch behördliche und freie Tätigkeit das Erforderliche geschieht.

Die partnerschaftliche und mitverantwortliche Kooperation zwischen öffentlichen und freien Trägern hat sich auf vielen Feldern der Jugend- und Sozialpolitik bzw. -arbeit bewährt. Der zwischen beiden Seiten koordinierte Einsatz von Personal und finanziellen Mitteln bewirkt den größtmöglichen Erfolg zum Wohle der Hilfebedürftigen.

Die Bundesregierung hat bei der parlamentarischen Beratung des Gesetzentwurfs zur Jugendhilfe in der letzten Legislaturperiode klar zum Ausdruck gebracht, daß sie auch in Zukunft vom Grundsatz der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern ausgehen wird (Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Gesetzentwurf – Drucksache 8/2571 vom 14. Februar 1979, Seite 180 f. zu II 3).

Eine besondere Bedeutung kommt den freien Trägern für den Kindergartenbereich, in der außerschulischen Jugendbildung und der Weiterbildung zu. In der Fortschreibung des Bildungsgesamtplans wird eine Verbesserung der Zusammenarbeit der öffentlichen und der nicht-öffentlichen Träger im vorschulischen Bereich gefordert. Vielfalt und Autonomie der Träger machen eine partnerschaftliche Zusammenarbeit erforderlich. Die Arbeit der Träger soll gesichert, die Angebote in allen Aufgabenfeldern sollen verbessert und bedarfsgerecht ausgebaut werden.

In der Weiterbildung geht die Bundesregierung von einer pluralen Struktur der Träger aus. Sie setzt sich jedoch dafür ein, daß die Kommunen die Verantwortung für die Existenz eines flächendeckenden Angebots übernehmen und dazu auch durch eigene Einrichtungen, insbesondere Volkshochschulen, beitragen.

Im übrigen wird verwiesen auf die grundsätzlichen Ausführungen zur Rolle der freien Träger in den Antworten der Bundesregierung auf frühere Große Anfragen betr. Lage der Städte, Gemeinden und Kreise, insbesondere Drucksache 8 906 vom 15. September 1977.

#### *VIII. Ausländersituation*

32. Welche Vorstellungen hat die Bundesregierung zur Ausländerpolitik erarbeitet, und wie will sie diese Vorstellungen mit den Gemeinden (GV) abstimmen?

Die Bundesregierung hat am 19. März 1980 ein Programm zur Weiterentwicklung der Ausländerpolitik beschlossen, das auf folgenden Elementen basiert:

- Verbesserung der Integration insbesondere der ausländischen Kinder und Jugendlichen durch verstärkte Bemühungen im vorschulischen, schulischen, weiterbildenden und berufsqualifizierenden Bereich, durch ein verbessertes Angebot an Information, Beratung und Betreuung sowie durch günstigere rechtliche Rahmenbedingungen für die Integration;
- Stärkung der Rückkehrfähigkeit – soweit mit dem Integrationsziel vereinbar – durch Wahrung eines Bezuges zum Kulturkreis der Familien insbesondere bei Bildungsmaßnahmen sowie durch den Ausbau der entwicklungspolitischen Reintegrationsförderung;
- Begrenzung der Zuwanderung durch Weiterführung der mit dem Anwerbestopp 1973 eingeleiteten Konsolidierungspolitik als Voraussetzung für den Abbau von Integrationsdefiziten und die Beschäftigungssicherung der Ausländer.

Der Verabschiedung dieses ausländerpolitischen Programms durch die Bundesregierung ging eine Beratung im Koordinierungskreis „Ausländische Arbeitnehmer“ voraus, in dem die kommunalen Spitzenverbände durch den Deutschen Städtetag vertreten sind. Vielfältige Anregungen für die Arbeit der Kommunen ergaben sich auch aus dem praxisnahen Forschungsverbund „Probleme der Ausländerbeschäftigung“, den der Bundesminister für Forschung und Technologie von 1975 bis 1979 förderte. Dem projektbegleitenden Gremium gehörten auch Vertreter von Kommunen an. Im übrigen haben sich die Fachministerkonferenzen der Länder im Auftrag der Ministerpräsidentenkonferenz eingehend mit den ausländerpolitischen Beschlüssen der Bundesregierung befaßt.

33. Wie haben sich nach Meinung der Bundesregierung die Initiativen zahlreicher Gemeinden (GV) für die Mitwirkung von Ausländern im örtlichen Bereich bewährt, z. B. in Ausländerbeiräten?

Die Bundesregierung begrüßt die Initiativen zahlreicher Gemeinden, die es den ausländischen Einwohnern ermöglichen, am kom-

munalpolitischen Geschehen teilzuhaben. In dieser Mitwirkung sieht die Bundesregierung eine wichtige Voraussetzung für die soziale Integration. Je nach der Ausgestaltung des kommunalen Verfassungsrechts und den örtlichen Gegebenheiten wird die Beteiligung von Ausländern in unterschiedlichen Formen praktiziert. Sie reichen von einer beratenden Tätigkeit in Koordinierungsausschüssen, Ausländerbeiräten und Ratsausschüssen bis hin zur stimmberechtigten Mitgliedschaft in Kommissionen und Ratsausschüssen.

Die Bewährung hängt neben den unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten im besonderen Maße von Art und Umfang der zu lösenden Probleme ab. Nach der Überwindung von Anfangsschwierigkeiten hat sich in der Regel eine fruchtbare Zusammenarbeit entwickelt. Diese Aussage wird auch durch den Erfahrungsaustausch bestätigt, den der Deutsche Städtetag im Jahre 1978 unter zehn Städten mit besonders hohem Ausländeranteil durchgeführt hat.

34. Wie beurteilt die Bundesregierung die Bemühungen um Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Angehörigen aus anderen Kulturkreisen in Gemeinden (GV) mit hohem Ausländeranteil?

Am 30. September 1981 lebten in der Bundesrepublik Deutschland rund 4,6 Mio. Ausländer, in der Mehrzahl ausländische Arbeitnehmer mit ihren Familienangehörigen. Die meisten Ausländer wohnten in den vier Ländern Nordrhein-Westfalen (31 v. H.), Baden-Württemberg (20 v. H.), Bayern (15 v. H.) und Hessen (11 v. H.). Auch auf die Kommunen verteilt sich die Ausländerbevölkerung nicht gleichmäßig. Fast jeder zweite Ausländer (49 v. H.) wohnt in Großstädten. Während der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung 7,5 v. H. beträgt, liegt der Ausländeranteil in verschiedenen Städten weit über 15 v. H. (Frankfurt am Main, Offenbach, Stuttgart, München).

Trotz der schwierigen Haushaltslage werden von Bund und Ländern Maßnahmen zur sozialen Integration insbesondere der zweiten Ausländergeneration im Schulwesen, berufs- und sprachqualifizierenden Bereich sowie im Weiterbildungsbereich verstärkt gefördert. Da wirksam nur ortsnahe geholfen werden kann, kommt den Kommunen als „Stätte der Integration“ besondere Bedeutung zu. Die Bundesregierung begrüßt deshalb alle Aktivitäten aus dem kommunalen Bereich, die der Integration der Ausländer dienen. Dazu zählen beispielhaft die Angebote der Volkshochschulen, Fördermaßnahmen für ausländische Schüler und Kinder im Vorschulalter, die Förderung von Vereinen mit ausländischen Mitgliedern und von Freizeiteinrichtungen, die Bestellung von Beauftragten für die Belange ausländischer Einwohner sowie ausländerorientierte Maßnahmen im Rahmen der kommunalen Wohnungspolitik. Die Bundesregierung erkennt außerdem ausdrücklich die Bemühungen der kommunalen Spitzenverbände an, durch Empfehlungen und Fachkonferenzen den Kommunen Orientierungshilfen für die Ausländerarbeit zu liefern.

35. Welche konkreten Maßnahmen hat die Bundesregierung zur Eindämmung der Asylantenproblematik ergriffen, und wie will sie in dieser Frage künftig mit Ländern und Gemeinden zusammenarbeiten?

Im Jahre 1978 wurde aufgrund des Anstiegs der Zahl der Asylbewerber ein Erstes Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens erlassen, in dem der Widerspruch im Verwaltungsverfahren ausgeschlossen und die Berufung im Gerichtsverfahren eingeschränkt wurden. Ferner wurde die gerichtliche Zuständigkeit dezentralisiert.

Die Bundesregierung und die Regierungschefs von Bund und Ländern haben weiterhin am 18./27. Juni 1980 ein Sofortprogramm beschlossen, dessen Schwerpunkte in folgenden Maßnahmen liegen:

- Zweites Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens,
- Ausdehnung der Sichtvermerkplicht,
- Versagung der Arbeitserlaubnis für Asylbewerber in den ersten zwölf Monaten ihres Aufenthalts<sup>1)</sup>,
- Nichtgewährung von Kindergeld während der Dauer des Asylverfahrens sowie
- Empfehlung an die Sozialhilfeträger, Hilfe zum Lebensunterhalt soweit wie möglich in Sachleistungen zu gewähren.

Darüber hinaus wurde aufgrund dieses Beschlusses eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt, die Vorschläge für weitergreifende administrative und legislative Maßnahmen einschließlich einer Novellierung des gesamten Asylrechts unterbreiten sollte. Der Bericht ist zum 12. Juni 1981 vorgelegt worden. Er enthält Vorschläge zu folgenden Sachkomplexen:

- Asylverwaltungsverfahren,
- Asylgerichtsverfahren,
- Aufnahme und soziale Stellung,
- Maßnahmen mit Auslandsbezug,
- Aufnahme von Kontingentflüchtlingsen,
- Finanzverfassungsrechtliche Fragen.

Unter Einbeziehung und Abwägung der Vorschläge der Bund-Länder-Arbeitsgruppe muß eine umfassende Gesamtregelung des Asylbereichs angestrebt werden. Dabei muß gewährleistet werden, daß in einem rechtsstaatlichen Verfahren möglichst schnell festgestellt werden kann, wer politisch verfolgt ist bzw. wer politische Verfolgung für andere Zwecke nur vorschützt.

Sie wird hierbei sicherstellen, daß die Vorbereitung der zu treffenden Maßnahmen in enger Fühlungnahme mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden erfolgt.

<sup>1)</sup> Gemäß der am 9. September 1981 von der Bundesregierung beschlossenen 6. Verordnung zur Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung beträgt die Wartezeit generell zwei Jahre, für Asylbewerber, bei denen von vornherein feststeht, daß sie nicht ausgewiesen oder abgeschoben werden, ein Jahr.





