

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

An den
Präsidenten
des Landtages Nordrhein-Westfalen
Haus des Landtages
4000 Düsseldorf



Düsseldorf 30
Bronstraße 14
11/65 20 45

Datum und Zeichen Ihres Schreibens

Unser Zeichen
20 30-00 Kr/Dre

Datum
29.09.1987

Betrifft: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1988
(Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1988)
Drucksache 10/2252
und
Erstes Gesetz zur Regelung von Rahmenbedingungen über die Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände
(1. Gemeindefinanzierungsrahmengesetz - GFRG 1987)
Drucksach 10/2083

Bezug: Ihr Schreiben vom 18.09.1987 - Az I. 1. D/A 8

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Schreiben übersenden wir Ihnen unsere Stellungnahme zu dem Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988 - Drucksache 10/2252 - in 300-facher Ausfertigung. Wir bitten Sie, diese Stellungnahme an die an der Beratung des Gesetzentwurfs beteiligten Mitglieder des Landtages zu verteilen.

Die Stellungnahme zu dem Entwurf des Ersten Gemeindefinanzierungsrahmengesetzes - Drucksache 10/2083 - werden wir nachreichen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung


Dr. Krämer

Anlage

1427/BI

3007

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

An die
Mitglieder und stellv. Mitglieder
des Kommunalpolitischen Ausschusses
des Landtages Nordrhein-Westfalen
Haus des Landtags

4000 Düsseldorf

4000 Düsseldorf 30
Liliencronstraße 14
☎ 0211/65 20 45

Datum und Zeichen Ihres Schreibens

Unser Zeichen

Datum

20 30-00 Kr/Dre

29.09.1987

Betrifft: Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988
Landtagsdrucksache 10/2252

Sehr geehrte Damen und Herren,

zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988 nehmen wir aus der Sicht der Kreise wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

- 1.) Mit dem Gesetzentwurf sollen einige Teilvorschläge des Gutachtens zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich verwirklicht werden. Im wesentlichen ist hier die Neugestaltung des Hauptansatzes, die Aufnahme des Arbeitslosenansatzes und die Veränderung der Verteilungsmodalitäten bei der Investitionspauschale angesprochen.

Sowohl während der Anhörung der kommunalen Spitzenverbände am 27.05.1987 als auch in der schriftlichen Stellungnahme haben wir erhebliche Bedenken gegen die Feststellungen und Vorschläge der Gutachter dargelegt und darauf hingewiesen, daß es nicht ver-

vertretbar sei, das Gutachten bei der Gestaltung des Finanzausgleichs 1988 umzusetzen.

Das Gutachten enthält zudem den deutlichen Hinweis darauf, daß eine strukturelle Veränderung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen nur vertretbar sei, wenn die quantitativen Rahmenbedingungen dies erlauben. Nachdem die letzten Steuerschätzungen gezeigt haben, daß mit einem Zuwachs bei den Verbundsteuern für 1988 nicht gerechnet werden kann, erscheint es uns um so fraglicher, ob für notwendig gehaltene strukturelle Veränderungen so dringend sind, daß das Land hierfür seine Nettokreditaufnahme erhöht.

- 2.) Der Gesetzentwurf macht erneut deutlich, daß sich der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen immer weiter von einer aufgabenorientierten Zuweisung des Landes an seine Kommunen entfernt.

Nachdem 1986 die Verbundquote von 25,5 v.H. auf 23,0 v.H. abgesenkt, 1987 das Grunderwerbssteuerverteilungsgesetz aufgehoben wurde, was in besonderer Weise für die Kreise einen Nettoverlust von rd. 230 Mio DM brachte, soll den Kreisen und Gemeinden im Haushaltsjahr 1988 ein zusätzliches Opfer von rd. 420 Mio DM durch Befrachtung des Kraftfahrzeugsteuerverbundes zugemutet werden. Diese erneuten Kürzungsmaßnahmen machen die Konsolidierungsbemühungen der Kommunalverwaltungen zunichte. Obwohl die Gemeinden und Gemeindeverbände einen unbestreitbaren Ausgabenmehrbedarf haben, nicht zuletzt auch in Bereichen, wo in anderen Bundesländern die Zuständigkeit von Landesbehörden gegeben ist und der Landeshaushalt insoweit finanziell entlastet wird, setzt das Land seine seit Anfang der 80iger Jahre feststellbare Praxis fort, sich wegen seiner prekären Finanzsituation auf Kosten der Kommunen zu entlasten.

In diesem Zusammenhang muß erneut darauf hingewiesen werden, daß die Kommunen nach dem Grundgesetz einen Rechtsanspruch auf Finanzausgleichsleistungen haben, dessen Umfang sich zunächst nach den Bestimmungen der Finanzausgleichsregelungen im Bund-Länder-Verhältnis ergibt. Nach Art. 106 Abs 4 GG in Verbindung mit Art. 106 Abs 9 GG ist für die Bemessung des Länderanteils an den Verbundsteuern auch der kommunale Ausgabenbedarf zu berücksichtigen. An diesem Länderanteil sind die Kommunen im Rahmen der kommunalen Länderfinanzausgleiche entsprechend zu beteiligen (obligatorischer Steuerverbund). Diese Treuhänderstellung des Landes wird durch Art. 79 LV nicht aufgehoben. Das Land darf den bei den Finanzausgleichsverhandlungen mit dem Bund geltend gemachten kommunalen Ausgabenbedarf nicht unter Berufung auf den "Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit" verkürzen und diese Mittel für die Sanierung des eigenen Haushaltes einbehalten.

Die Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich unseres Landes in den letzten Jahren stoßen daher auf verfassungsrechtliche Bedenken.

Im jetzt vorgelegten Gesetzentwurf ist erneut vorgesehen, die Kreise gegenüber den anderen kommunalen Gebietskörperschaften zu benachteiligen. Die Kreise sollen nicht an der Anhebung der Schlüsselzuweisungen teilnehmen, sondern ihnen soll der gleiche Betrag wie 1987 zugewiesen werden. Hierdurch gehen den Kreisen unmittelbar 55,2 Mio DM verloren. Die kreisangehörigen Gemeinden werden hierdurch ebenfalls benachteiligt, da sie über die Kreisumlage den Verlust dieser 55,2 Mio DM überwiegend tragen müssen. Würden nämlich die Schlüsselzuweisungen der Kreise auch, wie vorgesehen, um 5,8% angehoben, müßte die Kreis-

schlüsselmasse 1.006,7 Mio DM betragen. Durch diese Vorgehensweise des Landes wird für die Kreise die Verbundquote faktisch um mehr als einen Punkt abgesenkt. Eine Begründung für diese Ungleichbehandlung ist nicht erkennbar, auf sie wird auch nicht im Gesetzentwurf eingegangen. Der gesamte kreisangehörige Raum wird hiermit im Finanzausgleich diskriminiert. Die Kreise haben keine Möglichkeiten mehr, durch Kürzungen bei den Ausgaben, etwa bei Personalausgaben oder beim sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand, die entstehenden Mehrausgaben zu kompensieren, so daß die Erhöhung der Kreisumlage unabweisliche Folge sein wird.

Die Kreise sind besonders durch die nach wie vor stark steigenden Ausgaben in der Sozialhilfe belastet. Diese Ausgaben sind im Jahr 1986 nicht etwa geringer geworden, sondern haben noch um 250 Mio DM = 15,1% gegenüber 1985 zugenommen. Diese Steigerungsrate liegt höher als bei den kreisfreien Städten (13,8%). Die Ausgabenentwicklung ab 1981 wird in der nachfolgenden Tabelle verdeutlicht:

**Ausgaben der Kreise für Sozialhilfe
einschließlich Einrichtungen
- in Mio DM -**

Jahr	Betrag	Betrag	Veränderung z. Vorjahr in v.H.
1981	1.127,3		+ 11,24
1982	1.210,5	+ 83,24	+ 7,38
1983	1.268,6	+ 58,07	+ 4,79
1984	1.351,1	+ 82,5	+ 6,5
1985	1.644,0	+ 292,9	+ 18,9
1986	1.894,0	+ 250,0	+ 15,1
1987 x	2.083,4	+ 189,4	+ 10,0
1988 x	2.291,7	+ 208,3	+ 10,0

x = Schätzung

Geht man davon aus, daß sich die Ausgabensteigerung in der Sozialhilfe abflacht und legt man der weiteren Entwicklung eine optimistische Steigerungsrate von nur 10% zugrunde, müssen die Kreise im Jahr 1988 mit Mehrausgaben alleine in diesem Aufgabenbereich von über 200 Mio DM rechnen. Es steht im krassen Widerspruch zu den Prinzipien eines aufgaben- und funktionsgerechten Finanzausgleichs, wenn die Schlüsselzuweisungen an die Kreise angesichts der gesetzlich unweichlichen Mehrausgaben nicht entsprechend angehoben werden.

Eine sachbezogene Begründung für diese Ungleichbehandlung können wir nicht erkennen. Der Ausgabenmehrbedarf der Kreise zwingt dazu, die Schlüsselzuweisungen mindestens in der gleichen Steigerungsrate anzuheben wie bei den Gemeinden. Die Ungleichbehandlung kann auch nicht damit begründet werden, daß im Gemeindefinanzierungsgesetz 1988 ein Teil der Änderungs- und Ergänzungsvorschläge des Gutachtens eingebracht werden soll. Strukturelle Veränderungen, die zu einer bedarfsgerechteren Verteilung der gemeindlichen Schlüsselmasse führen sollen, dürfen nicht zu Lasten einer anderen Gebietskörperschaftsebene vorgenommen werden.

Die finanzwirtschaftliche Situation der Kreise verschärft sich umsomehr, als ihnen durch die Streichung des Grunderwerbssteuerverteilungsgesetzes die Einnahmen aus der Grunderwerbssteuer genommen worden sind. Die Kreise hatten hierdurch einen Einnahmeverlust von 230 Mio DM. Dieser Verlust ist durch das Gemeindefinanzierungsgesetz 1987 nicht kompensiert. Zuzüglich der unabweisbaren Mehrausgaben hat dies bei den Kreisen zu einer Anhebung der Kreisumlagehebesätze von mehr 2 Punkten im Landesdurchschnitt geführt. Da den Kreisen die Erschließung anderer Einnahmequel-

len nicht möglich ist, sind sie neben den bei weitem nicht mehr zureichenden Zuweisungen des Landes auf die Kreisumlagen angewiesen. Die Kreise finanzieren sich im Landesdurchschnitt zwischenzeitlich schon erheblich über 50% aus der Kreisumlage. Vor allem die quantitativen Verschlechterungen des Finanzausgleichs werden auf diese Weise voll inhaltlich in das Verhältnis der Kreise zu ihren Gemeinden verlagert. In einer kaum noch zumutbaren Höhe werden die Gemeinden durch die Kreisumlage in Anspruch genommen. Hierdurch wird zugleich das kommunalpolitische Verhältnis der Kreise zu ihren Gemeinden besonderen Belastungen ausgesetzt.

II. Eckdaten des Entwurfs des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1988

1. Allgemeiner Steuerverbund

Im allgemeinen Steuerverbund werden die Schlüsselzuweisungen um 420,5 Mio DM = plus 5,8 v.H. angehoben. Die Kreise dagegen sollen die gleichen Schlüsselzuweisungen wie 1987 erhalten. Damit werden den Kreisen unmittelbar 55,2 Mio DM entzogen. Mit dem Gesetzentwurf werden dadurch nicht nur die Grundsätze eines ausgaben- und aufgabengerechten Finanzausgleichs vernachlässigt, darüber hinaus wird eine Gebietskörperschaftsart, nämlich die Kreise, gegenüber den anderen, benachteiligt. Dies gilt in gleicher Weise für die Landschaftsverbände. Ein ausgabenrechter Finanzausgleich ist seit Jahren eine von den kommunalen Spitzenverbänden vorgetragene Forderung gegenüber dem Land.

Bei dem unausweichlichen Mehrbedarf der Kreise in der Sozialhilfe, zuzüglich der gesetzlichen und tariflichen Mehrausgaben im Personalbereich, gehen wir als sicher davon aus, daß viele Kreise defizitäre Haushalte ausweisen müssen. Die gesetzlich vorgeschriebene Pflichtrücklage wird von den meisten Kreisen nicht mehr erreicht. Da

auch Mehreinnahmen der gemeindlichen Ebene durch Schlüsselzuweisungen nicht zu erwarten sind, sind die Kreise gezwungen, die Kreisumlagehebesätze erneut spürbar anzuheben.

2. Hauptansatzstaffel

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Neufassung des Hauptansatzes mit der Neugestaltung der Hauptansatzstaffel entspricht teilweise dem Vorschlag der Gutachterkommission. Andererseits ist es eine seit langem erhobene Forderung der kommunalen Spitzenverbände, die Sprungstellen zu beseitigen. Die Glättung der Hauptansatzstaffel kann daher auch unabhängig von den Arbeitsergebnissen der Gutachterkommission gesehen werden.

Allerdings halten wir es sachlich nicht für richtig, das Maß der Spreizung der neu gefaßten Hauptansatzstaffel mit einem bestimmten Faktor (0,4 der Wurzel der Einwohnerzahl) zu begründen. Hierdurch wird der Eindruck erweckt, daß jetzt und auch in künftigen Gemeindefinanzierungsgesetzen mathematische Formeln ohne nähere sachlich überzeugende Begründung eines Bedarfs in einer bestimmten Größenordnung genutzt wird. Die im Gutachten zur Berechnung des Hauptansatzes angewandte Wurzelformel halten wir grundsätzlich nicht für eine geeignete Berechnungsgröße zur Bestimmung des Bedarfs. Wir wiederholen insofern unsere Forderung, die Konkretisierung und Meßbarkeit von Bedarfen weiterhin zu untersuchen.

3. Arbeitslosenansatz

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung, die Zahl der Arbeitslosen mit einer Arbeitslosigkeit von 6 Monaten und mehr der einzelnen Gemeinde im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl zur Einwohnerzahl aller Gemeinden eines Dienststellenbezirks hinzuzurechnen, widerspricht dem System für die Ermittlung der Ausgangsmeßzahl für die Gemeinden; denn das Schlüsselzuweisungssystem des kommunalen Finanzausgleichs geht grundsätzlich von dem konkreten Einwohner

als Hauptbemessungskriterium aus. Dies hat auch für einen etwaigen Arbeitslosenansatz zu gelten. Die in § 8 Abs. 5 beabsichtigte Regelung weist den einzelnen Gemeinden nicht konkret gezählte, sondern fiktiv berechnete Arbeitslose als Einwohner hinzu. Hierin liegt ein Systembruch in der Schlüsselzuweisungsberechnung.

Solange die Arbeitsverwaltung nicht in der Lage ist, die genaue Zahl der Arbeitslosen gemeindescharf anzugeben, sind gegen den Arbeitslosenansatz berechnungssystematische Bedenken zu erheben. Wir weisen vorsorglich darauf hin, daß diese Regelung einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhält.

Zur Begründung der Einbringung eines Arbeitslosenansatzes in das Schlüsselzuweisungssystem wird darauf hingewiesen, daß die Gemeinden und Kreise erhebliche Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit haben. Dies wurde auch in der Arbeitsgruppe, die das Schlüsselzuweisungssystem überprüft hatte, angenommen. Konkretisiert wurden diese Vermutungen jedoch mangels näherer Informationen nicht. Eine schlüssige Aussage dazu, daß die Arbeitslosigkeit und hier vor allem die Dauerarbeitslosigkeit zu konkreten Mehrausgaben geführt haben, wurde nicht gemacht.

Mehrausgaben der Gemeinden und Kreise im Zusammenhang mit der Dauerarbeitslosigkeit werden nach der Finanzausgleichssystematik im Zuschußbedarf II a bereits abgedeckt. Es kann dabei nicht ausgeschlossen werden, daß die vorgeschlagene Regelung zu einer Überdotierung der durch Arbeitslosigkeit verursachten Kosten führt.

Ein Arbeitslosenansatz als Nebenansatz im Schlüsselzuweisungssystem wird daher von uns abgelehnt.

Soll daran festgehalten werden, die Dauerarbeitslosigkeit im Finanzausgleichssystem zu berücksichtigen, erscheint es uns sachlogischer, an die übermäßigen Mehrbelastungen der örtlichen Träger der Sozialhilfe anzuknüpfen. Die Landesregierung hat in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage Nr. 679 in der Drucksache 10/1785 ausgeführt, daß ca. 30% der Sozialhilfeempfänger auf den Verlust des Arbeitsplatzes zurückzuführen sind. Die bei den örtlichen Trägern der Sozialhilfe seit Jahren feststellbare überproportionale Steigerung der Ausgaben wegen der Langzeitarbeitslosigkeit ist nach unserer Einschätzung sachbezogener Ansatz für zusätzliche Leistungen an diese Aufgabenträger. Entsprechend dem Vorschlag der Gutachtenkommission sollte daher die Hälfte der Investitionspauschale - sofern sie weiterhin beibehalten werden soll - den Kreisen und kreisfreien Städten nach Kopfbeträgen gezahlt werden.

4. Investitionspauschale

In unseren früheren Stellungnahmen zu den Entwürfen der Gemeindefinanzierungsgesetze haben wir wiederholt darauf hingewiesen, daß die Investitionspauschale dem kommunalen Finanzausgleichssystem fremd ist. Die jetzt beabsichtigte Dreiteilung der Verteilung der Investitionspauschale entfernt sie noch weiter als bisher von einer Zweckzuweisung und macht sie zu einer verkappten zusätzlichen Schlüsselzuweisung, die aber nicht finanzausgleichssystematisch verteilt wird. Steuerstarke Gemeinden profitieren hierdurch zu Lasten der steuerschwachen. Wir wiederholen unsere Forderung, die Investitionspauschale den allgemeinen Zuweisungen zuzuschlagen, um diese Finanzmittel allen Gebietskörperschaftsarten entsprechend dem Schlüsselzuweisungssystem zukommen zu lassen.

5. Kraftfahrzeugsteuerverbund

Die vollständige Bindung der Mittel aus dem Kraftfahrzeugsteuerverbund für bisher im Landeshaushalt vorgesehene

Zweckzuweisungen führt dazu, daß pauschale Zuweisungen an die Gemeinden und Kreise entfallen. Dies allein ist für die Kreise mit einem Einnahmeverlust von 71,7 Mio DM verbunden. Da die Kreise im Rahmen ihrer Straßenbaulast, insbesondere als die einzigen Träger klassifizierter Straßen, verpflichtet sind, für eine angemessene Unterhaltung der Straßen zu sorgen, sind sie gezwungen, das hierfür vorgehaltene Personal und die Sachmittel nun auch über die Kreisumlage zu finanzieren. Es ist unausweichlich, daß der Wegfall der Zuweisung aus dem Kraftfahrzeugsteuerverbund zu Anhebungen der Kreisumlagehebesätze führt. Umschichtungen in den Kreishaushalten sind jedenfalls nicht mehr möglich. Der im § 4 des Gesetzes enthaltene Grundgedanke, die Gemeinden und Kreise mit der Kraftfahrzeugsteuerpauschale in ihrer Straßenbaulast zu unterstützen, wird in das Gegenteil verkehrt. Nachdrücklich wenden wir uns gegen diese hohe Befrachtung des Kraftfahrzeugsteuerverbundes.

III. Zusammenfassung

Wir verkennen nicht die sehr desolante Finanzsituation des Landes, machen aber darauf aufmerksam, daß die kommunalen Spitzenverbände, und hier insbesondere der Landkreistag, schon seit Jahren auf die sich abzeichnende Entwicklung hingewiesen haben.

Mit großem Bedauern stellen wir fest, daß der kommunale Finanzausgleich in den letzten Jahren erhebliche quantitative Einbußen erlitten hat. Der Gesamtbetrag der Kürzungen seit 1981 beläuft sich inzwischen auf erheblich über 10 Mrd. DM. Diese Verschlechterungen der Einnahmeseite, unter denen vor allen Dingen die Kreise zu leiden haben, führen bei gleichzeitig gesetzlich festliegenden Mehrausgaben zu einer bedrohlichen Situation der kommunalen Haushaltswirtschaft. Die notwendigen Anstrengungen der Haushaltskonsolidierung der kommunalen Selbstverwaltung

können unter diesen Umständen nicht weiter betrieben werden. Diese Situation muß das Land veranlassen, die von den Kommunalverwaltungen seit Jahren nachhaltig geforderte kritische Überprüfung aller ausgaben-trächtigen Landesgesetze in Angriff nehmen und konsequent prüfen, welche Aufgaben vom Land und den Kommunalverwaltungen noch solide finanziert werden können. Es wäre verhängnisvoll, wenn die Kommunalhaushalte in Nordrhein-Westfalen durch politische Versäumnisse in denselben desolaten Zustand geraten würden wie der Landeshaushalt.

Hochachtungsvoll



Leidinger