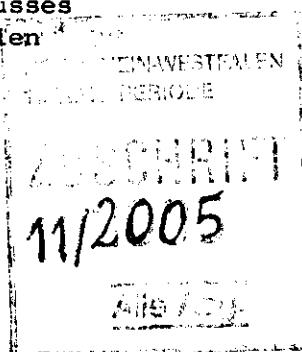


# LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Damen und Herren Mitglieder  
des Kommunalpolitischen Ausschusses  
des Landtages Nordrhein-Westfalen  
Haus des Landtags  
Platz des Landtags

4000 Düsseldorf



4000 Düsseldorf 30  
Lilientronstraße 14  
Tel.: 02 11/65 20 45  
Tfx.: 02 11/65 12 55

Datum: 29.08.1992

AZ: 20 30-00 Kr/Th

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 1993 und zur Änderung anderer Vorschriften;

Landtags-Drucksache 11/4202

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung nehmen wir aus der Sicht der Kreise wie folgt Stellung:

## I. Allgemeines

Das Land ist durch die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes verpflichtet, eine ausreichende Finanzausstattung seiner Kommunen sicherzustellen. Der an den Aufgaben der Kommunen orientierte Ausgabenbedarf ist bei der Gestaltung des Finanzausgleichs zu berücksichtigen. Diesen Ausgabenbedarf macht das Land auch im Bund/Länder-Finanzausgleich gegenüber dem Bund geltend. Nicht zuletzt ist dies in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27.05.1992 (DÖV S. 743) deutlich geworden. Nach Artikel 106 Abs. 9 GG werden als Einnahmen und Ausgaben der Länder auch die Einnahmen und

Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände gewertet. Diese finanzverfassungsrechtliche Verankerung und enge Verzahnung der Haushaltsebenen von Land und Kommunen korrespondiert mit Artikel 79 der Landesverfassung; nach dieser Vorschrift ist das Land verpflichtet, im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten.

Der mit der Drucksache 11/4202 vorgelegte Gesetzentwurf läßt erneut Zweifel aufkommen, ob das Land seiner Verpflichtung zu einem aufgaben- und ausgabenorientierten kommunalen Finanzausgleich nachkommt. Bei der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen muß gesehen werden, daß die meisten öffentlichen Aufgaben, die von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu erfüllen sind, auf Bundes- und Landesgesetzen beruhen. Hierbei sind die Ausgaben dem Grund und häufig auch der Höhe nach gesetzlich vorbestimmt. Bereits bei der Formulierung und Übertragung von Aufgaben hat der Gesetzgeber Prioritätensetzung und Finanzierungsmöglichkeit zu beachten.

Zu unserem Bedauern müssen wir feststellen, daß sowohl auf der Bundes- als auch auf der Landesebene diese Grundsätze nicht beachtet werden. Vielmehr werden die Kommunen immer wieder mit neuen ausgabenträchtigen Aufgaben belastet. So ist nach § 24 Abs. 2 KJHG den Kreisen und den kreisangehörigen Gemeinden ohne Jugendamt die Verpflichtung auferlegt worden, darauf hinzuwirken, daß erstens für jedes Kind vom vollendeten dritten Lebensjahr an bis zum Schuleintritt ein Platz im Kindergarten zur Verfügung steht, zweitens das Betreuungsangebot für Kinder unter drei Jahren und Kinder im schulpflichtigen Alter bedarfsgerecht ausgebaut wird und ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen vorgehalten wird. Nach dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) ist bezüglich des investiven Bereichs geregelt, daß die Jugendämter den Trägern von Tageseinrichtungen einen festen Finanzierungszuschuß von 75 % der Bau- und Einrichtungskosten gewähren. Neben diesen Belastungen überträgt dieses Gesetz den Kreisen zusätzliche Belastungen, die zu erheblichen Finanzierungsproblemen führen werden. So steht bereits jetzt fest, daß die Betriebskosten, wie sie im Gesetz

vorgesehen sind, nicht durch entsprechende Elternbeiträge abgedeckt werden können.

Es kommt nach unseren Beobachtungen hinzu, daß das Land sich aus Verpflichtungen, die es in Form von Förderungen bestimmter Vorhaben eingegangen ist, mehr und mehr zurückzieht. Nach einer von uns durchgeführten Überprüfung und Rundfrage bei den Kreisen ist festzustellen, daß Förderzuschüsse, teilweise Übernahme von Personalkosten, Betriebskostenzuschüsse, Investitionshilfen kontinuierlich in den letzten Jahren zurückgenommen worden sind. Eine genaue Quantifizierung dieser Konsolidierungsmaßnahmen des Landes ist nicht möglich; von der Tendenz jedoch ist festzustellen, daß hier erhebliche zusätzliche Belastungen bei den Kommunen, insbesondere bei den Kreisen, entstehen.

Wir wiederholen hiermit unsere seit mehreren Jahren vorgebrachte Anregung und Aufforderung an das Land, endlich mit einer spürbaren Aufgabenkritik und Prioritätensetzung in der Aufgabenzuweisung zu beginnen. Ohne eine Überprüfung der gesamten öffentlichen Aufgaben auf Notwendigkeit und Bedeutung für das staatliche Gemeinwohl, unabhängig davon, von welcher Ebene sie wahrgenommen werden, gibt es keine Optimierung des Mitteleinsatzes und auch keinen aufgabengerechten Finanzausgleich. Wir bitten, durch Einsatz einer entsprechenden Kommission sachdienliche Vorarbeiten zu leisten; die Kommunen werden dieses Vorhaben einer Aufgabenkritik gerne unterstützen.

## II. Allgemeiner Steuerverbund

Mit geringen Ausnahmen entspricht die Systematik des allgemeinen Steuerverbundes den Regelungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1992.

Mit Genugtuung haben die Kreise zur Kenntnis genommen, daß die seit vielen Jahren im jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetz enthaltene Regelung, den Ausgleich des allgemeinen Steuerverbundes im übernächsten Haushaltsjahr vorzunehmen, jetzt durch Einfügung einer besonderen Abrechnungsvorschrift (§ 45) konkretisiert wird.

Die quantitativen Eckwerte des allgemeinen Steuerverbundes werden dem gestiegenen Ausgabenbedarf der Kreise nicht gerecht. Die ganz überwiegende Zahl der Aufgaben, die von den Kreisen wahrzunehmen sind, sind gesetzlich festgelegt. Insbesondere sind die Kreise durch die Ausgaben für Sozialhilfe und die Mitfinanzierung der beiden Landschaftsverbände belastet. Nach dem Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes ist bei den Schlüsselzuweisungen lediglich eine lineare Steigerung von 3,5 % gegenüber dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1992 vorgesehen. Dies reicht einschließlich der in diesem Jahr spürbaren Verbesserung der Umlagegrundlagen nicht aus, die zwangsläufigen Mehrausgaben ohne Anhebung der Kreisumlagehebesätze abzudecken.

Wir halten es für unrealistisch, wenn nach den Vorgaben der Orientierungsdaten die Gesamtausgaben der Kommunen im Haushaltsjahr 1993 lediglich um 4 % wachsen sollen. Alleine die Ausgaben für soziale Sicherung sollen nach den Schätzdaten um 8 % gegenüber 1992 zunehmen. Da die Ausgaben der Kreise für Sozialhilfe einschließlich der Mitfinanzierung der Landschaftsverbände im Landesdurchschnitt inzwischen über 60 % ausmachen, wird schon hier deutlich, daß eine Gesamtsteigerungsrate von 4 % der Gesamtausgaben nicht erreicht werden kann.

Dieser zwangsläufigen Entwicklung muß die Zuweisungspraxis des Landes gegenüber seinen Kommunen entsprechen.

Wir bitten daher nachhaltig darum, die Steigerungsrate bei den Schlüsselzuweisungen zu überprüfen und höher anzusetzen. Einen Lösungsweg sehen wir darin, daß die Investitionspauschale für die Belastung Abwasser, die im Entwurf mit 300 Mio. DM dotiert ist, in die Schlüsselzuweisungen überführt wird.

Wir bitten im übrigen darum, sofern sich bei den für November vorgesehenen Steuerschätzungen weiterhin positive Entwicklungen abzeichnen, diese noch im allgemeinen Steuerverbund zu berücksichtigen.

### **1. Besondere Situation der Kreise**

In besonderer Weise sind die Kreise darauf angewiesen, daß der kommunale Finanzausgleich ausgaben- und aufgabengerecht gestaltet wird. Durch bundes- und landesgesetzliche Vorgaben ist der größte Teil der Aufgaben auf der Kreisebene inhaltlich und der Höhe nach festgelegt. Dispositionsmöglichkeiten der Kreise bei der Gestaltung ihrer Ausgaben sind kaum noch gegeben. Nach wie vor steigen die Ausgaben für soziale Sicherung und - wie aus der Presse zu entnehmen ist - werden auch die beiden Landschaftsverbände mit erheblichen Mehrforderungen an die Kreise und kreisfreien Städte herantreten. Der Anteil der Ausgaben für soziale Sicherung an den Gesamtausgaben der Kreise ist von Anfang der 80er Jahre bis jetzt kontinuierlich gestiegen. Er hat inzwischen einen Anteil von annähernd 35 % der Gesamtausgaben der Kreise. Nimmt man die jahresdurchschnittliche Belastung der Kreise aus der Landschaftsverbandsumlage hinzu, die für Aufgaben der Sozialhilfe verwandt werden, so steigt der Anteil auf 60 % der Gesamtausgaben der Kreise.

Demgegenüber müssen wir zu unserem Bedauern feststellen, daß die Schlüsselzuweisungen des Landes an die Kreise im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen kontinuierlich abgenommen haben. Während der Anteil der Schlüsselzuweisungen Anfang der 80er Jahre noch bei 16 % lag, ist er jetzt auf etwas über 12 % abgesunken.

### **2. Hohe Belastung der Kreise durch die Hilfe zur Pflege**

Seit längerem ist auch der Landesregierung bekannt, daß die Kreise gegenüber den kreisfreien Städten in einem wesentlich höheren Maß zur Finanzierung der Hilfe zur Pflege beitragen. Für die Wahrnehmung dieser Aufgaben sind derzeit die Landschaftsverbände als überörtliche Träger der Sozialhilfe zuständig. Nach Erhebungen des Innenministeriums bei den Landschaftsverbänden, die von uns in Form von Schätzungen fortgeschrieben worden sind, zahlen die Kreise ca. 180 Mio. DM mehr bei gleichem Umlagesatz als die kreisfreien Städte. Wir rufen in Erinnerung, daß bereits im Jahre 1982 die

Projektgruppe "Landschaftsverbände" feststellte, daß die Gewährung der stationären und teilstationären Hilfe zur Pflege für Behinderte und ältere Menschen durch die Landschaftsverbände eine eindeutig ortsbezogene Aufgabe sei. Schon damals wurde ein deutliches Ausgabengefälle zwischen kreisfreien Städten und Kreisen festgestellt. Die Kommission hat auch darauf aufmerksam gemacht, daß das Auseinanderfallen von Kostenträgerschaft und Aufgabenstellung schwerwiegende Probleme aufwerfe. Da der örtliche Träger darüber entscheide, ob ein pflegebedürftiger Mensch ambulant oder durch Einweisung in eine entsprechende Einrichtung stationär versorgt werden muß, könne die Gefahr naheliegen, aus Kostenersparnisgründen pflegebedürftige Menschen eher in eine entsprechende Einrichtung einzuweisen, weil die Kostentragungspflicht beim überörtlichen Träger liegt.

Mehrfach hatten wir in der Vergangenheit die Landesregierung darum gebeten, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um die Zuständigkeit bei der Hilfe zur Pflege auf die Kreise und kreisfreien Städte zu übertragen. Angesichts der dynamischen Entwicklung der Ausgaben in der Sozialhilfe und vor allen Dingen auch beim überörtlichen Träger ist die Dringlichkeit einer Zuständigkeitsverlagerung noch deutlicher geworden.

Neben den Gründen einer Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeit stehen hier auch sozialpolitische Erwägungen im Vordergrund. Die Zuständigkeit des örtlichen Trägers der Sozialhilfe für die Hilfe zur Pflege für ältere Menschen dürfte spürbar dazu beitragen, daß durch Verstärkung der ambulanten Hilfe der ältere Mensch mehr als bisher in die Lage versetzt würde, sich selbst zu helfen und in seiner gewohnten Umgebung länger zu verbleiben.

Wir bitten darum, diesem Anliegen jetzt näherzutreten.

### 3. Überprüfung der Struktur des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen

Im Auftrag des Innenministeriums hatte eine Arbeitsgruppe aus Sachverständigen das Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen überprüft. Die gutachtlichen Überlegungen wurden, was den zeitlichen Rahmen angeht, Ende 1986 abgeschlossen. Soweit finanzwirtschaftliche Daten benötigt wurden, stammten diese aus dem Haushaltsjahr 1983.

Wir sind der Auffassung, daß angesichts der inzwischen eingetretenen Entwicklungen Anlaß besteht, dieses Gutachten zu überprüfen.

Es kommt hinzu, daß sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 27.05.1992 sehr eingehend mit den Grundlagen der Finanzausgleichsbeziehungen zwischen Bund und Ländern auf dem Hintergrund der finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes befaßt hat. Es ist hierbei auch sehr eingehend auf die Auslegung der in Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 GG getroffenen Anordnung eingegangen, den Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen. Es hat hervorgehoben, daß sich der Finanzbedarf der Kommunen nicht an Sonderbedarfen bestimmt, sondern daß ein abstrakter Finanzbedarf zugrunde zu legen ist, der ohne Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse bestimmter Gemeinden allgemein bei der Erfüllung der den Gemeinden zukommenden Aufgaben anfällt. Daher müßten Merkmale, nach denen der Finanzbedarf der Kommunen bestimmt wird, unabhängig von eigenen kommunalen Prioritätsentscheidungen gegeben sein. Sie müssen danach auch bei Kommunen generell, d. h. aufgrund ihrer Eigenart als Kommunen, und gemeinsam, das will sagen bei den Kommunen aller Länder - wenn auch mit quantitativ unterschiedlicher Ausprägung -, gegeben sein können.

Diese Grundaussagen des Bundesverfassungsgerichts bezüglich des Finanzbedarfs der Gemeinden und Gemeindeverbände lassen deutlich werden, daß die im Gutachten der Arbeitsgruppe herausgestellten

Gesichtspunkte einer Bedarfsermittlung nicht zutreffend sein können. Bekanntlich ist ein großer Teil der kommunalen Ausgabenbedarfe in Nordrhein-Westfalen an einem früheren Ausgabenverhalten gemessen worden.

Wir regen an, eine Arbeitsgruppe zu bilden, die unter Berücksichtigung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts das Bedarfsumessungssystem überprüft und ggf. neu gestaltet.

### III. Schlußbemerkungen

Abschließend dürfen wir bemerken, daß der zur Entscheidung vorgelegte Gesetzentwurf bezüglich der strukturellen Veränderung der Abrechnungsmodalitäten den Interessen der Kommunen entgegenkommt.

Andererseits ist jedoch hervorzuheben, daß die quantitativen Zuweisungen nicht ausreichen werden, den unabweisbaren Ausgabenmehrbedarf der Kreise zu decken. Wir bitten darum, die für die Investitionspauschale Abwasser vorgesehenen Mittel in Höhe von 300 Mio. DM den Schlüsselzuweisungen zuzuschlagen und darüber hinaus die voraussichtlich positiven Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 1992 noch in den Gesetzentwurf einzubeziehen.

Mit freundlichen Grüßen

  
(Dr. Bauer)