

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

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

4000 Düsseldorf

ARCHIV
des Landtags Nordrhein-Westfalen

LEIHEXEMPLAR

Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1991
Landtagsdrucksache 11/802

Sehr geehrte Damen und Herren,

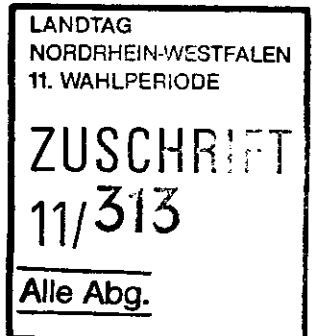
wir nehmen zu dem Gesetzentwurf aus der Sicht der Kreise wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes verpflichtet das Land, eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen (Artikel 106 Abs. 7 in Verbindung mit Abs. 9 Grundgesetz). Der Landesanteil an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer ist nach einem vom Landesgesetzgeber zu bestimmenden vom Hundert-Satz (allgemeiner Steuerverbund) an die Gemeinden und Gemeindeverbände weiterzugeben. Dabei ist der Ausgabenbedarf der Kommunen bei der Gestaltung des Finanzausgleichs zu berücksichtigen. Diesen kommunalen Ausgabenbedarf macht das Land auch im Bund/Länder-Finanzausgleich gegenüber dem Bund geltend. Die Verpflichtung des Landes, für eine aufgaben- und ausgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen zu sorgen, wird in der Finanzverfassung ausdrücklich betont. Nach Artikel 106 Abs. 9 Grundgesetz werden als Einnahmen und Ausgaben der Länder auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände gewertet. Diese im Grundgesetz verankerte enge und gleichrangige Verzahnung der Haushaltsebenen von Land und Kommunen wird in Artikel 79 der Landesverfassung konkretisiert.

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

Datum: 17.12.1990
AZ: 20 30-00 Kr/Th



Danach ist das Land verpflichtet, im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten.

Der Finanzausgleich umfaßt zwei Bereiche: Zunächst geht es um die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen. Beide haben einen gleichberechtigten Anspruch auf Finanzierung ihrer vordringlichen Aufgaben. Selbstverständlich setzt dies angesichts der immer unzureichenden Ressourcen eine Aufgabenkritik und Bestimmung von Aufgabenprioritäten voraus, damit die wichtigen Aufgaben auf beiden Ebenen finanziert werden können. Die meisten öffentlichen Aufgaben, die Gemeinden und Gemeindeverbände zu erfüllen haben, beruhen auf Bundes- und Landesgesetzen, wobei die Ausgaben dem Grund und häufig auch der Höhe nach gesetzlich vorbestimmt werden. Hier hat der Gesetzgeber bereits bei der Formulierung und Übertragung von Aufgaben die Prioritätensetzung und Finanzierungsmöglichkeit zu berücksichtigen. An einer Aufgabenkritik und Prioritätensetzung fehlt es aber sowohl im Bund-/Länderverhältnis als auch im Verhältnis des Landes zum Kommunalbereich. Ansätze im Finanzplanungsrat auf Bundesebene in der Mitte der 70er Jahre zu einer Überprüfung des Aufgabenbestandes von Bund und Ländern sind bedauerlicherweise nicht fortgesetzt worden. In Nordrhein-Westfalen hat es nicht einmal den Versuch gegeben, von den Bemühungen der "Ellwein-Kommission" abgesehen, eine umfassende Aufgabenkritik und Prioritätensetzung von Landes- und Kommunalaufgaben zu versuchen.

Der Landkreistag hat dies schon seit Jahren in seinen Stellungnahmen zum Gemeindefinanzierungsgesetz angemahnt. Ohne eine Überprüfung der gesamten öffentlichen Aufgaben auf Notwendigkeit und Bedeutung für das staatliche Gemeinwohl, und zwar unabhängig davon, von welcher Ebene sie wahrgenommen werden, kann es keine Optimierung des Mitteleinsatzes, keinen aufgabengerechten Finanzausgleich und keine geordneten Staats- und Kommunalfinanzen geben. Der Appell des Landesfinanzministers an den Landtag, Einsparungen im Landeshaushalt zu realisieren, kann nur dann einen durchgreifenden Erfolg haben, wenn die Landesregierung oder eine von ihr einzusetzende Kommission sachdienliche Vorarbeiten leistet. Die Kommunen werden dieses Vorhaben einer Aufgabenkritik gerne unterstützen.

Das Land ist allerdings im Verhältnis zu seinen Kommunen in einer vorteilhaften Lage: Über den Bundesrat nimmt es an der Gesetzgebung des Bundes

teil; die Landesgesetzgebung hat es uneingeschränkt selbst zu verantworten. Zur eigenen Landesgesetzgebung gehört der Landeshaushalt und der kommunale Finanzausgleich in Form des Gemeindefinanzierungsgesetzes. Diese Monopolstellung birgt die Gefahr in sich, daß die Ausgabenbedürfnisse der Kommunen gegenüber den Finanzierungsinteressen des Landes vernachlässigt werden.

In Nordrhein-Westfalen sind die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wie in keinem anderen Bundesland kommunalisiert. Einige wichtige Aufgaben wie das Schulamt, die Polizei und andere Aufgaben der Unteren staatlichen Verwaltung werden zugleich im Rahmen der Organleihe von der kommunalen Kreisebene mit wahrgenommen. Daraus folgt, daß das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs absolut und relativ wesentlich höher sein muß, als in anderen Bundesländern.

Artikel 79 Landesverfassung macht deutlich, daß das Land einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten hat, der so zu bemessen ist, daß die Kommunen ihre Aufgaben unter Berücksichtigung ihrer übrigen Einnahmen aus Steuern erfüllen können. Auch Artikel 78 Abs. 3 Landesverfassung ist in diesem Kontext zu erwähnen. Das Land ist verpflichtet, die Deckung der Kosten zu sichern, die den Kommunen durch Wahrnehmung der ihnen vom Land zugewiesenen öffentlichen Aufgaben entstehen. Die Gewährleistung einer aufgabengerechten Finanzausstattung durch den allgemeinen Finanzausgleich oder einzelgesetzliche Landesregelungen ist daher nicht in das Belieben des Landesgesetzgebers gestellt. Hier sind die vom Grundgesetz und von der Landesverfassung vorgegebenen Direktiven zu beachten. An diesen Grundsätzen muß sich das Ergebnis des kommunalen Finanzausgleichs messen lassen.

Betrachtet man die Zuweisungen des Landes an seine Kommunen in den letzten 10 Jahren, ist festzustellen, daß es diesen verfassungsrechtlichen Grundsätzen nicht mehr gerecht wird. Die Steuereinnahmen des Landes haben sich nach eigenen Angaben des Finanzministeriums von 1981 bis 1991 um 58,6 % erhöht. Der Anteil der Gemeinden im allgemeinen Steuerverbund wurde jedoch in dieser Zeit nur um 23,7 % angehoben (1981 = 9,7 Milliarden DM, 1991 = 12,1 Milliarden DM). Diese Disproportionalität zugunsten des Landes verschärft sich, wenn man berücksichtigt, daß im gleichen Zeitraum den Kommunen erhebliche zusätzliche Aufgaben durch den Landesgesetzgeber

zugewiesen worden sind, wie z. B. Umweltschutz. Insbesondere sind die Sozialhilfekosten erheblich stärker gestiegen.

Durch wiederholte Eingriffe in die Struktur des Finanzausgleichs hat das Land zwischen 1981 und 1991 seine Zuweisungen an die Kommunen drastisch zugunsten seines eigenen Haushaltes reduziert. So wurde im allgemeinen Steuerverbund der Verbundsatz von 28,5 v. H. im Jahr 1981 auf 26,5 v. H. abgesenkt. Im Gemeindefinanzierungsgesetz 1983 wurde eine weitere Reduzierung auf 25,5 v. H. vorgenommen. Seit 1986 gilt jetzt ein Verbundsatz von 23 v. H. Alleine durch diese Maßnahme wurde den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein Betrag von 17,56 Milliarden DM vorenthalten. Rechnet man die Befrachtungen hinzu, käme man auf Minderzuweisungen von erheblich über 18 Milliarden DM.

Eine weitere Kürzungsmaßnahme wurde den Kreisen und kreisfreien Städten 1987 zugemutet. Sie werden an den Einnahmen des Landes aus der Grunderwerbssteuer nicht mehr anteilig nach der Belegenheit beteiligt. Vielmehr wird diese Steuerart seit 1987 in den allgemeinen Steuerverbund einbezogen und nach den Gesichtspunkten des Finanzausgleichssystems verteilt. Durch diese Maßnahme wurden den Kreisen und kreisfreien Städten zwischen 1987 und 1991 1,6 Milliarden DM weggenommen.

Auch der Kraftfahrzeugsteuerverbund wurde in die Kürzungspraxis des Landes einbezogen. Nachdem im Jahre 1981 der Verbundsatz von 30 v. H. auf 25 v. H. abgesenkt wurde und seit dem bis 1990 in dieser Höhe gilt, sind den Gemeinden und Gemeindeverbänden alleine hierdurch Einnahmeverluste in Höhe von 3,3 Milliarden DM zugemutet worden. Hiervon entfallen alleine auf die Befruchtung des Kraftfahrzeugsteuerverbundes 2,3 Milliarden DM. Nach dem jetzt vorgelegten Gesetzentwurf soll der Kraftfahrzeugsteuerverbund nicht mehr Bestandteil der Finanzzuweisung des Landes an seine Kommunen sein.

Insgesamt haben die Kürzungen des Landes im kommunalen Finanzausgleich in den Jahren 1981 bis 1991 den Betrag von 22,5 Mrd. DM erreicht; Einzelheiten können der tabellarischen Zusammenstellung entnommen werden (Tabelle 1).

Die ständig wiederholte Behauptung des Landes, es verhalte sich im Finanzausgleich besonders gemeindefreundlich, was nicht zuletzt auch durch den Verbundsatz des allgemeinen Steuerverbundes zum Ausdruck komme, steht im Widerspruch zu den konkreten Ergebnissen und Entwicklungstendenzen der Finanzausgleichsgestaltung. Selbst für das Jahr 1991, das in der Regierungserklärung zum Jahr der "kommunalen Demokratie" erklärt wurde, sind Befrachtungen von ca. 700 Mio. DM vorgesehen. Das entspricht einer faktischen Absenkung des Verbundsatzes um 1,3 Punkte auf 21,7 v. H. Von einer gleichmäßigen Finanzentwicklung der Haushaltsebenen des Landes und der Kommunen, wie es in der Regierungserklärung weiter heißt, kann nicht mehr die Rede sein.

Die heftigen Proteste aus dem gesamten kommunalen Bereich artikulieren Enttäuschung und Unzufriedenheit mit der Finanzausgleichspolitik des Landes, die sich zu einer Vertrauenskrise zwischen Land und Kommunen entwickeln könnte. Der Landtag ist daher aufgefordert, wichtige Korrekturen am Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes anzubringen.

II. Allgemeiner Steuerverbund

Der allgemeine Steuerverbund ist durch Kürzungen der Verbundgrundlagen und Befrachtungen gekennzeichnet. So wurde durch Kabinettsbeschluß vom 16.10.1990 die Gewerbesteuerumlage dem allgemeinen Steuerverbund entzogen. Dies entspricht einem Verlust von 184 Mio. DM. Neben dem quantitativen Verlust, der hierdurch eintritt, wird mit dieser Maßnahme die Bedeutung der Gewerbesteuer für die Gemeinden geschwächt und ihren Kritikern ein Vorwand zu ihrer Beseitigung geliefert. Die Gewerbesteuerumlage hat finanzwirtschaftlich den Sinn, strukturelle Verwerfungen auszugleichen. Die Herausnahme aus dem allgemeinen Steuerverbund kann zu einer negativen Exponierung der Gewerbesteuer führen. Wir fordern daher, sie wieder in voller Höhe in den Steuerverbund einzubeziehen.

Es ist weiter vorgesehen, daß 200 Mio. DM für Übergangsheime und 116 Mio. DM für Kindergärten und Kindertagesstätten verwandt werden. Dies sind originäre Landesaufgaben, die aus dem Landeshaushalt finanziert werden müssen. Ferner soll ein Betrag von 130 Mio. DM zur Förderung von Hilfsmaßnahmen in Kommunen der neuen Bundesländer zur Verfügung gestellt werden. Die Kommunen bezahlen neben ihren Aktivitäten für den Verwaltungsaufbau in

den ostdeutschen Kommunalverwaltungen auch diesen Solidarbeitrag. Es muß aber darauf hingewiesen werden, daß dieser Betrag von 130 Mio. DM der freien Disposition der Gemeinden und Gemeindeverbände im allgemeinen Steuerverbund entzogen wird. Die Kommunen sind darüber hinaus an der Schuldendienstverpflichtung des Fonds "Deutsche Einheit" in Höhe von 119,2 Mio. DM beteiligt.

Durch diese Kürzungen und Befrachtungen sinkt die Verbundquote faktisch auf 21,7 v. H. ab.

Der Finanzminister hat darauf hingewiesen, daß bei Nichtkürzung die gleichmäßige Entwicklung zwischen Landeshaushalt und Finanzausgleich gestört sei. Diese Wertung entspricht weder den geltenden Finanzausgleichsregeln, noch ist sie sachlich begründet. Darüber hinaus neutralisiert der Finanzminister die Nachzahlung aus dem Steuerverbund des Jahres 1989. Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben einen Anspruch auf diese 697,7 Mio. DM aus der Abrechnung 1989, die dem Land bisher zinslos zur Verfügung standen. Unter Außerachtlassung der Regeln des allgemeinen Steuerverbundes wurde von diesem Betrag bereits 50 Mio. DM zur Finanzierung von Übergangsheimen im Nachtragshaushalt 1990 des Landes entnommen.

Wir fordern, die Befrachtungen mit Ausnahme der 130 Mio. DM Solidarhilfe für die Kommunen in den neuen Bundesländern rückgängig zu machen und die so frei werdenden Beträge in den allgemeinen Steuerverbund, und zwar in die Schlüsselzuweisungen, zu übertragen.

1. Besondere Situation der Kreise

Die Kreise sind in besonderer Weise darauf angewiesen, daß der kommunale Finanzausgleich ausgaben- und aufgabengerecht ist. Der größte Teil der Aufgaben auf der Kreisebene ist durch bundes- und landesgesetzliche Vorgaben inhaltlich und in der Höhe bestimmt. Dispositionsmöglichkeiten der Kreise bei der Gestaltung ihrer Ausgaben sind kaum noch gegeben. Die Ausgaben für soziale Sicherung im Haushalt der Kreise steigen nach wie vor stark an. Der tabellarischen Zusammenstellung (Tabelle 2) kann entnommen werden, daß der Anteil der Ausgaben für soziale Sicherung an den Gesamtausgaben der Kreise in den 1981 bis 1989 von 33,5 % bis 37,3 % der Gesamtausgaben gestiegen ist. Im gleichen Zeitraum haben auch die Belastungen der

Kreise durch die Landschaftsverbandsumlage von 1 127,8 Mio. DM in 1991 auf 1 887,1 Mio. DM zugenommen. Der jahresdurchschnittliche Anteil der Landschaftsverbandsumlage an den Gesamtausgaben der Kreise lag in dieser Zeit spürbar über 25 %. Die Kreise beteiligen sich mit der Landschaftsverbandsumlage an den nach wie vor sehr stark steigenden Ausgaben des überörtlichen Sozialhilfeträgers. Sowohl die Ausgaben der Kreise als örtlicher Sozialhilfeträger als auch der Landschaftsverbände kommen den Einwohnern der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zugute. Die Haushalte der Kreise werden durch diese Ausgaben in einem ständig wachsenden Anteil belastet. Im Jahre 1982 war der Anteil der Ausgaben für soziale Sicherung der Kreise und der Zahlungen an die Landschaftsverbände noch 57,3 % der Gesamtausgaben. Dieser Anteil ist im Jahr 1989 auf 62,2 % gestiegen. Dies bedeutet, daß etwas weniger als 2/3 der Ausgaben der Kreise für die Aufgaben der sozialen Sicherung ausgegeben werden.

Demgegenüber sind die Schlüsselzuweisungen des Landes an die Kreise im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen der Kreise zwischen 1981 und 1989 erheblich zurückgegangen. Während das Land zur Finanzierung der Aufgaben der Kreise im Jahr 1981 noch mit 16,15 v. H. der Gesamteinnahmen beitrug, ist dieser Anteil inzwischen auf 12,7 v. H. zurückgegangen. Es hätte erwartet werden können, daß zumindest im Anteil der Steigerungsraten für soziale Sicherung die Schlüsselzuweisungen des Landes gegenüber den Kreisen zugenommen hätten. Mehr und mehr sind daher die Kreise gehalten, ihre unausweichlichen Mehrausgaben durch Anhebung der Kreisumlagehebesätze zu finanzieren. Im Landesdurchschnitt hat die Kreisumlage inzwischen einen Anteil an den Gesamteinnahmen der Kreise von über 61 v. H. erreicht.

Die nach dem Gesetzentwurf vom Land beabsichtigte Anhebung der Kreis-schlüsselzuweisungen um 5,2 v. H. = 52,8 Mio. DM reicht bei weitem nicht aus, um die hohen Ausgabenmehrbedarfe abzudecken. Angesichts der relativ hohen Steigerungsquote von 12,4 % des allgemeinen Steuerverbundes kann erwartet werden, daß durch Umschichtungen das Verhältnis der allgemeinen zu den zweckgebundenen Zuweisungen verbessert wird, um die gesamten Schlüsselzuweisungen erheblich und spürbar anzuheben.

2. Situation der Ausgleichsstockgemeinden

Eines der Ziele des Gesetzentwurfes ist es, dazu beizutragen, daß die Ausgleichsstockgemeinden ihre finanzwirtschaftliche Freiheit wiedererlangen. Es soll ihnen u. a. eine Schuldenentlastung in Höhe von 210 Mio. DM gezahlt werden.

Die grundsätzliche Bereitschaft der anderen Gemeinden und Gemeindeverbände, im Rahmen der kommunalen Solidarität den Ausgleichsstockgemeinden zu helfen, muß mit einer verbesserten allgemeinen Zuweisung durch das Land korrespondieren. Die dargestellten Ausgabenmehrbedarfe der Kreisebene werden dazu führen, daß die ganz überwiegende Zahl der Kreise die Kreisumlagehebesätze anheben muß. Dies trifft in besonderer Weise die Ausgleichsstockgemeinden. Die Verteilungsmodalitäten des allgemeinen Steuerverbundes konterkarieren damit die Ziele des Gesetzentwurfes.

3. Veränderung der Hauptansatzstaffel

Nach § 7 Abs. 3 und der ihm beigegebenen Anlage 1 zum Gesetzentwurf soll der Hauptansatz zugunsten der kreisfreien Städte erneut verbessert werden. Nach der dem Gesetzentwurf beigegebenen Begründung geht die Landesregierung davon aus, daß den größeren Städten ein höherer Finanzbedarf zuerkannt wird als bisher. Eine Begründung wird hierzu nicht gegeben. Es wird lediglich darauf hingewiesen, daß mit dem Gesetzentwurf die Empfehlungen des Gutachters zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen umgesetzt werden.

Weder die dem Gesetzentwurf beigegebene Begründung noch die tatsächliche Einnahmeentwicklung bei den kreisfreien Städten rechtfertigt diese erhebliche strukturelle Veränderung des Finanzausgleichs. Die Verbesserung der Hauptansatzstaffel kommt vor allem den kreisfreien Städten über 300 000 Einwohnern zugute. Es kann nicht recht eingesehen werden, daß strukturelle Veränderungen des Verteilungssystems durch Veränderung der Hauptansatzstaffel überwiegend 8 kreisfreien Städten (sie machen 1/4 der Bevölkerung des Landes aus) zugute kommen, die zudem fast ausschließlich zu den steuerstarken gehören und von denen eine über Jahre wegen ihrer abundanten Steuerkraft keine Schlüsselzuweisungen erhält. Der kreisangehörige Raum wird durch die Veränderung der Hauptansatzstaffel um ca. 90 bis 100 Mio. DM benachteiligt. Es widerspricht der Verteilungsgerechtigkeit des Finanzausgleichssystems, wenn auf diese Weise einige wenige Großstädte gegenüber den übrigen Gemeinden bevorzugt werden. Da die Umlagegrundlagen verringert

werden, sind die Kreise von dieser strukturellen Veränderung auch betroffen.

Das Gutachten, auf das sich der Gesetzentwurf hier beruft, ist bezüglich der Bedarfsermittlung nachhaltig kritisiert worden. Es kann nach unserer Wertung nicht zur Begründung der Veränderung der Hauptansatzstaffel herangezogen werden. Die im Gutachten verwandten Datenbestände sind zwischenzeitlich auch mehr als überholt. Es darf in Erinnerung gerufen werden, daß selbst nach Auffassung der damaligen Sachverständigengruppe Veränderungen der Hauptansatzstaffel nur unter der Voraussetzung vorgenommen werden sollten, daß ausreichende Zuweisungsmittel des Landes zur Verfügung stehen. Nachdem das Land die Absicht hat, die Schlüsselzuweisungen um lediglich 5,2 % anzuheben, sind - abgesehen von der zweifelhaften Begründung - die Voraussetzungen für eine Verbesserung der Hauptansatzstaffel zugunsten der größeren kreisfreien Städte nicht gegeben. Selbst nach der Begründung des Gesetzentwurfs wird befürchtet, daß kreisangehörige Gemeinden 1991 mit geringeren Schlüsselzuweisungen rechnen müssen als 1990.

Die Großstädte werden im Finanzausgleich schon immer stark begünstigt. In den letzten 10 Jahren hat sich die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen auf kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden spürbar zum Nachteil der kreisangehörigen Gemeinden verschlechtert. Dies steht im Gegensatz zur Entwicklung des Verhältnisses der Einwohner in den kreisfreien Städten zu den Kreiseinwohnern. Betrug das Verhältnis der Schlüsselzuweisungen zueinander im Jahre 1981 noch 41,4 % zu 58,6 %, so verschob sich dieses Verhältnis bis zum Jahre 1990 auf 49,2 % zu 50,8 % zugunsten der kreisfreien Städte, obwohl die Einwohnerentwicklung von 45 % zu 55 % in 1981 auf 43,6 % zu 56,4 % in 1990 eindeutig eine erhebliche Zunahme der Kreiseinwohner ausweist (Tabelle 3).

Nicht zuletzt haben diese Strukturveränderungen auch dazu beigetragen, daß die Anteilsverhältnisse der Schlüsselmassen der Gebietskörperschaften zueinander sich in den Jahren ständig zu Lasten der Kreise verändert haben. Während im Jahre 1981 den Kreisen noch 12,5 v. H. der Schlüsselmasse zur Verfügung gestellt wurde, ist dies zwischenzeitlich nur noch ein Prozentsatz von 11,6. Demgegenüber hat sich die Schlüsselmasse für Gemeinden um 0,5 v. H. verbessert (Tabelle 4).

4. Hohe Belastung der Kreise durch die Hilfe zur Pflege

Eine Veränderung der Hauptansatzstaffel zugunsten der kreisfreien Städte wäre aus der Sicht der Kreise allenfalls unter der Voraussetzung vertretbar, daß im Gegenzug dem kreisangehörigen Raum ein entsprechender Ausgleich gegeben wird.

Diesen Ausgleich sehen wir in einer Veränderung der sachlichen Zuständigkeit für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen. Für diese Aufgaben sind derzeit die Landschaftsverbände als überörtliche Träger der Sozialhilfe zuständig. Eine vom Innenministerium eingeleitete Untersuchung hat ergeben, daß die Kreise zur Finanzierung dieser Ausgabe bei den Landschaftsverbänden in einem wesentlich höheren Maße beitragen als die kreisfreien Städte. Im Haushaltsjahr 1988 war dies immerhin ein Betrag von annähernd 158 Mio. DM. So hat sich beispielsweise herausgestellt, daß die Stadt Wuppertal mit 18,4 Mio. DM, die Stadt Essen mit 30,7 Mio. DM und die Stadt Düsseldorf mit 9,2 Mio. DM von der derzeitigen Zuständigkeitsregelung profitieren. Demgegenüber zahlen z. B. der Rhein-Sieg-Kreis 18,5 Mio. DM, der Erftkreis 16,2 Mio. DM, der Kreis Neuss 17,8 Mio. DM und der Kreis Steinfurt 11,4 Mio. DM mehr, als sie tragen müßten, wenn sie für die Aufgabe selbst zuständig wären. Bereits im Jahre 1982 hat die Projektgruppe "Landschaftsverbände" beim Innenministerium festgestellt, daß die Gewährung der stationären und teilstationären Hilfe zur Pflege für Behinderte und ältere Menschen durch die Landschaftsverbände eine eindeutig ortsbezogene Aufgabe sei. Diese Kommission hat ein deutliches Ausgabengefälle zwischen kreisfreien Städten und Kreisen festgestellt. Bereits im Jahre 1980 belief sich der Mehraufwand durch die Kreise auf 60,5 Mio. DM gegenüber den kreisfreien Städten. Desweiteren hat die Kommission darauf aufmerksam gemacht, daß das Auseinanderfallen von Kostenträgerschaft und Aufgabendurchführung schwerwiegende Probleme aufwerfe. Da der örtliche Träger darüber entscheide, ob ein pflegebedürftiger Mensch ambulant oder durch Einweisung in eine entsprechende Einrichtung stationär versorgt werden müsse, könne die Gefahr naheliegen, aus Kostenersparnisgründen pflegebedürftige Menschen eher in entsprechende Einrichtungen einzuweisen, weil die Kostentragungspflicht beim überörtlichen Träger liegt.

Wir hatten uns mehrfach an die Landesregierung und auch an den Ministerpräsidenten mit der Bitte gewandt, die notwendigen Schritte zu unternehmen,

um die Zuständigkeit bei der Hilfe zur Pflege auf die Kreise und kreisfreien Städte zu übertragen. 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 würde erheblich dazu beitragen, daß durch Verstärkung der ambulanten Hilfe der ältere Mensch mehr als bisher in die Lage versetzt würde, sich selbst zu helfen, um auf diese Weise die Einweisung in stationäre Hilfe zu vermeiden oder zumindest aufzuschieben.

Wir bitten darum, dem Gesetzentwurf einen weiteren Artikel hinzuzufügen, in dem geregelt wird, daß das Ausführungsgesetz NW zum Bundessozialhilfegesetz die Kreise und kreisfreien Städte für die Hilfe zur Pflege für zuständig erklärt.

Sollte dies in diesem Gesetzgebungsverfahren nicht möglich sein, bitten wir darum, die Veränderung der Hauptansatzstaffel zurückzustellen.

5. Veränderung der Berechnungsmodalitäten nach § 17 Abs. 1 Zi. 4 GFG 1990

Eine vom Innenministerium eingesetzte Arbeitsgruppe hat mehrere Vorschläge gemacht, in welcher Weise den Ausgleichsstockgemeinden geholfen werden kann. Nach einem dieser Vorschläge soll das Verteilungsverfahren für Zuweisungen zum Ausgleich besonderer Belastungen mit notwendigen Schülerfahrtkosten geändert werden. Dieses Verteilungsverfahren führt dazu, daß die Kreise ca. 12 Mio. DM weniger erhalten als bisher.

Wir haben uns nach Überprüfung damit einverstanden erklärt, daß dem Vorschlag der Arbeitsgruppe gefolgt wird. Allerdings haben wir uns dagegen ausgesprochen, dies im laufenden Haushaltsjahr 1990 zu tun. Dies um so mehr, als die Veränderung des Verteilungsverfahrens im Zusammenhang mit den übrigen Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der Ausgleichsstockgemeinden gesehen werden muß und diese im jetzt anstehenden Gesetzgebungsverfahren zum Gemeindefinanzierungsgesetz 1991 eingeleitet werden sollen. Es widerspricht dem Vertrauensgrundsatz, im laufenden Haushaltsjahr Berechnungsmodalitäten zu verändern, die dazu führen, daß die Kreise fest eingeplante Einnahmen nicht erhalten. Es kommt hinzu, daß diese Veränderungen so spät vorgenommen wurden, daß den Kreisen eine Berücksichtigung im

Nachtragshaushalt rechtlich nicht mehr möglich war. Es ist auch durch die Vorwegnahme der Veränderung dem Parlament die Möglichkeit genommen, über diese Maßnahme im Gesetzgebungsverfahren zu entscheiden. Wir halten es daher für erforderlich, das bisherige Verfahren für 1990 aufrechtzuerhalten. Aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit ist es notwendig, die Berechnungsmodalitäten gesetzlich festzulegen. Wir bitten darum, dies im laufenden Gesetzgebungsverfahren zu tun.

III. Kraftfahrzeugsteuerverbund

Ohne nähere Begründung sieht der Gesetzentwurf vor, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände künftig an den Einnahmen des Landes aus der Kraftfahrzeugsteuer nicht mehr beteiligt werden.

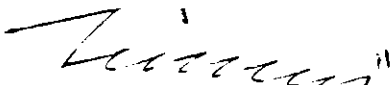
Der Kraftfahrzeugsteuerverbund ist seit vielen Jahren fester Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Im Rahmen ihrer gesetzlichen Straßenbaulast konnten die Gemeinden und Kreise mit den Mitteln aus dem Kraftfahrzeugsteuerverbund die notwendigen Erneuerungs-, Erhaltungs- und Reparaturarbeiten vornehmen. Angesichts eines nach wie vor stark steigenden Kraftfahrzeugbestandes sind die Belastungen der Gemeinden und Kreise als Straßenbaulastträger erheblich gestiegen. Sollte es bei der Herausnahme des Kraftfahrzeugsteuerverbundes aus dem System der Finanzzuweisungen des Landes verbleiben, sind die Kreise gezwungen, die notwendigen Ausgaben für die Unterhaltung und den Ausbau der Kreisstraßen über Kredite und damit letztlich wieder über die Kreisumlage zu finanzieren. Da die Schlüsselzuweisungen des Landes an die Kreise bei weitem nicht ausreichen, den gewachsenen Ausgabenbedarf abzudecken, ist die Streichung des Kraftfahrzeugsteuerverbundes eine Mitursache für notwendige Anhebungen der Kreisumlagen. Die Gemeinden und Gemeindeverbände sollten daher weiterhin in angemessenem Umfang an den Einnahmen des Landes aus der Kraftfahrzeugsteuer beteiligt werden.

IV. Schlußbemerkungen

Trotz eines relativ hohen Gesamtvolumens enttäuscht der Finanzausgleich 1991 wegen ungerechtfertigter struktureller Veränderungen und hoher Befrachtungen. Das Land setzt seine Finanzausgleichspolitik der Kürzungen zu Lasten der Gemeinden und Gemeindeverbände fort. Die einseitige Verbesserung der Verteilungsmodalitäten beim Hauptansatz zugunsten einiger

weniger Großstädte kann aus der Sicht der Kreise nicht hingenommen werden. Wir vermissen nach wie vor einen Finanzausgleich, der sich an den Aufgaben und Ausgabenbedarfen aller Kommunen orientiert. Eine gleichmäßige Finanzentwicklung aller Haushaltsebenen vermögen wir in diesem Gesetzentwurf nicht zu erkennen. Die Forderung des Finanzministeriums, nach weiteren Einsparungsmöglichkeiten zu suchen, wird von uns mit der Anregung unterstützt, dies mit einer längst fälligen und notwendigen Aufgabenkritik und Prioritätensetzung zu verbinden. Nur so kann haushaltswirtschaftliche Stabilität auf Landes- und kommunaler Ebene wieder erreicht und die Finanzierbarkeit wichtiger Aufgaben, z. B. im Umweltschutz- und Hochschulbereich, soziale Sicherheit, Altenpflege, gesichert werden. Zugleich ist der kommunale Finanzausgleich, der jetzt mehr und mehr einem "Flickenteppich" gleicht, auf eine aufgabenorientierte Grundlage zu stellen und zu einer transparenten und verteilungsgerechten Systematik neu zu ordnen. Wenn die Proklamation eines Jahres der "Kommunalen Demokratie" nicht eine rhetorische Floskel bleiben soll, muß die Neugestaltung des Finanzausgleichs eine besonders vordringliche Aufgabe des Landtages in der bereits begonnenen Legislaturperiode sein.

Mit freundlichen Grüßen


(Dr. h. c. Leidinger)

**Kürzungen des Landes NW
im Kommunalen Finanzausgleich
in den Jahren 1981 bis 1991
- in Mio. DM -**

Jahre	Allgemeiner Steuerverbund		Grunderwerbsteuer Verlust Gem/GV Einbeziehung in allgem. Steuerverb. Mio. DM	Kraftfahrzeugsteuerverbund				Kürzungen = Verbes. im Landeshaushalt Mio. DM
	Verbundsatz v. H.	Kürzungen Mio. DM		Verbund- v. H.	Kürzung Mio. DM	Befrachtung	Gesamt- kürzung	
1981	28,5	0		30	0		0	
1982	26,5	655,5		25	88,5		88,5	744,0
1983	25,5	977,4		25	91,5		91,5	1 068,9
1984	25,5	1 016,4		25	95,1	38,0	133,1	1 149,5
1985	25,5	1 074,3		25	102,9	38,0	140,9	1 215,2
1986	23,0	2 113,9		25	107,0	38,0	145,0	2 258,9
1987	23,0	2 199,8	301,5	25	101,7	216,5	318,2	2 819,5
1988	23,0	2 215,1	310,2	25	133,1	467,2	600,3	3 125,6
1989	23,0	2 289,4	289,0	25	119,9	491,5	611,4	3 189,8
1990	23,0	2 408,0	350,9	25	115,2	515,0	630,2	3 389,1
1991 ¹⁾	23,0	2 610,5	350 ²⁾	-	110 ²⁾	520 ²⁾	630 ²⁾	3 590,5
		17 560,3	1 601,6			2 324,2	3 389,1	22 551,0

1) Zahlen für 1991 nach Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes

2) geschätzt

Entwicklung der Ausgaben der Kreise für Soziale Sicherung
und Landschaftsverbände in Mio. DM und v. H. an den Gesamtausgaben.
Entwicklung der Kreisumlage und der Kreisschlüsselmasse
in Mio. DM und v. H. 1981 bis 1989 ¹⁾

Jahre	Gesamt- ausgaben ²⁾	Ausgaben für Soziale Sicherung - Anteil an den Gesamtausgaben		Landschaftsverbands- umlage; Anteil an den Gesamtausgaben		Kreisumlageaufkommen einschl. Mehrbelastung - Anteil an Gesamt- einnahmen -		Schlüsselzuweisungen des Landes - Anteil an Gesamteinnahmen -	
		Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1981	4 966,73	1 665,33	33,53	1 127,77	27,71	2 541,52	51,66	794,5	16,15
1982	5 239,76	1 739,27	33,19	1 268,19	24,20	2 689,04	51,82	794,5	15,31
1983	5 416,33	1 755,59	32,41	1 364,6	25,19	2 939,40	54,38	810,0	14,98
1984	5 630,57	1 835,19	32,59	1 446,22	25,69	3 062,69	54,68	870,8	15,54
1985	5 939,86	2 054,26	34,58	1 519,01	25,57	3 231,85	55,02	896,1	15,25
1986	6 426,14	2 335,46	36,34	1 579,61	24,58	3 575,31	55,97	896,1	14,02
1987	6 812,53	2 481,16	36,42	1 665,42	24,45	4 098,93	59,77	951,5	13,87
1988	7 115,86	2 595,06	36,47	1 794,35	25,22	4 384,57	61,47	951,5	13,34
1989	7 506,01	2 779,51	37,03	1 887,06	25,14	4 556,54	60,88	951,5	12,71

1) Rechnungsergebnisse der Kreise, jährliche Eildienste und eigene Berechnungen

2) Bereinigte Gesamtausgaben

**Aufteilung der Schlüsselzuweisungen
auf kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden
im Verhältnis der Entwicklung der Einwohner**

Jahre	kreisfreie Städte - Mio. DM -	kreisangeh. Gemeinden - Mio. DM -	Anteils- verhältnis in v. H.	Verhältnis der Einwohner kreis- -frei/-angehörig
1981	1 996,1	2 828,6	41,4 : 58,6	45,0 : 55,0
1982	2 014,6	2 710,3	42,6 : 57,4	44,7 : 55,3
1983	2 165,4	2 741,5	44,1 : 55,9	44,6 : 55,4
1984	2 329,1	2 945,8	44,2 : 55,8	44,4 : 55,6
1985	2 339,7	3 088,8	43,1 : 56,9	44,2 : 55,8
1986	2 326,5	3 101,9	42,9 : 57,1	43,9 : 56,1
1987	2 428,4	3 325,7	42,3 : 57,7	43,7 : 56,3
1988	2 719,7	3 466,9	44,0 : 56,0	43,5 : 56,4
1989	2 892,9	3 193,7	47,5 : 52,5	43,7 : 56,3
1990	3 249,8	3 353,7	49,2 : 50,8	43,6 : 56,4

**Anteilsverhältnis
der Schlüsselmassen nach Gebietskörperschaften**

Jahre	Gemeinden	Kreise	Landschafts- verbände
1981	76,0	12,5	11,5
1982	75,6	12,7	11,7
1983	75,3	12,4	12,3
1984	75,3	12,4	12,3
1985	75,3	12,4	12,3
1986	75,3	12,4	12,3
1987	75,3	12,4	12,3
1988	76,4	11,7	11,9
1989	76,1	11,7	11,9
1990	76,4	11,7	11,9
1991 ¹⁾	76,5	11,66	11,8

1) Entwurf GFG 1991