

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Landkreistag NRW - Postfach 33 03 30 - 40472 Düsseldorf

An den
Vorsitzenden des Haushalts-
und Finanzausschusses
des Landtages Nordrhein-Westfalen
Herrn Volkmar Klein, MdL
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf



Lilientronstraße 14
40472 Düsseldorf

Postfach 33 03 30
40438 Düsseldorf

Zentrale: 021 1 / 86608 - 0
Direkt: 021 1 / 86608 - 32
Telefax: 021 1 / 86608 - 55
E-Mail: R0hl@lkt-nrw.de

Datum: 06.07.2004

Aktenz.: 20.21.01 Rt/Schm

Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zu den Haushaltsplänen des Landes Nordrhein-Westfalen für die Haushaltsjahre 2004/2005 (Nachtragshaushaltsgesetz 2004/2005) und Gesetz zur Änderung des Besoldungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbesoldungsgesetz - LBesG NRW) und zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände in den Haushaltsjahren 2004/2005 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 2004/2005) und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit in den Jahren 2004/2005 und des kommunalen Entlastungsausgleichs zugunsten der Kommunen der neuen Länder im Haushaltsjahr 2005 (Solidarbeitragsgesetz - SBG 2004/2005) Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 13/5490 -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, zu dem o. g. Gesetzentwurf der Landesregierung Stellung zu nehmen und bedanken uns für die Möglichkeit, Anregungen und Bedenken in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Die gesonderte Stellungnahme des Landkreistages NRW ergänzt die gemeinsame Stellungnahme aller kommunalen Spitzenverbände vom 08.07.2004 um kreisspezifische Anliegen, die sich insbesondere im Zusammenhang mit der Umsetzung des „Hartz IV-Gesetzes“ ergeben.

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf zieht die Landesregierung die Konsequenzen aus der Mai-Steuerschätzung für den Landeshaushalt und für die Kommunen. Nach dem Entwurf betragen die Steuerausfälle für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen 225 Mio. €. Es ist vorgesehen, dass das Land diesen kommunalen Anteil (ca. 3 % der gesamten Steuerverbundmasse für 2004) bis zum Jahr 2006 den Städten und Gemeinden stunden wird. Über den Steuerverbund hinaus müssen die Kommunen mit Steuermindereinnahmen aus ihrem Eigenanteil an der Einkommensteuer in Höhe von 240 Mio. € in diesem Jahr rechnen. Geringfügige Veränderungen bei der Gewerbesteuer sind noch

- 2 -

nicht bezifferbar. Die – hinlänglich bekannte - äußerst angespannte Finanzsituation in den nordrhein-westfälischen Kommunen, wird durch die dargelegten Einschnitte nochmals deutlich verschärft.

Folgenden Aspekten des Nachtragshaushalts steht der Landkreistag NRW kritisch gegenüber:

- Kreditierung des kommunalen Anteils an den Einnahmeausfällen
- Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Umsetzung des „Hartz IV-Gesetzes“ im GFG/SBG 2004/2005

Im Einzelnen ergibt sich unsere Kritik aus folgenden Überlegungen:

1. Kreditierung des kommunalen Anteils an den zu erwartenden Einnahmeausfällen

Die Kreditierung des kommunalen Anteils an den zu erwartenden Einnahmeausfällen ist sowohl verfassungsrechtlich als auch rechtspolitisch fragwürdig. Die im Entwurf des Nachtragshaushalts als Stundung bezeichnete Finanzmaßnahme zur zeitweiligen Kompensation von 225 Mio. € stellt sich bei genauer Betrachtung als eine Form des zinslosen Kredites dar, deren finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit zweifelhaft ist und erst nach eingehender Prüfung abschließend beurteilt werden kann. Aus rechtspolitischer Sicht weisen wir darauf hin, dass solche Kreditierungen nicht geeignet sind, die kommunalen Haushaltsprobleme zu lösen. Sie setzen die Spirale der wachsenden Staatsverschuldung fort und beschneiden Handlungsspielräume für die Zukunft. Das wird durch die Begründung zum Nachtragshaushaltsgesetz 2004 eindrucksvoll belegt, indem sie die Erforderlichkeit der Stundung damit begründet, dass eine Verrechnung des aktuellen Minderbetrages erst im Haushaltsjahr 2006 möglich ist, weil der Steuerverbund 2005 – als Ergebnis von Stundungen aus der Vergangenheit - bereits in Höhe von 690 Mio. Euro vorbelastet ist. Mit der Prolongation des den Kommunen bereits im Haushaltsjahr 2003 gestundeten Betrages in Höhe von 484 Mio. € in das Jahr 2005 hatten wir uns ausnahmsweise einverstanden erklärt, weil die desolote Finanzsituation der Kommunen es verbot, die angebotene Kreditierung auszuschlagen. Dieses Einverständnis mit einem einmaligen Zahlungsaufschub verband sich mit den kommunalen Hoffnungen, künftige Rückzahlungsverpflichtungen durch strukturelle Verbesserungen der kommunalen Finanzsituation, die aus der Verwirklichung der großen Reformvorhaben (u. a. Hartz IV und Gemeindefinanzreform) resultieren, leichter erfüllen zu können. Ob diese Reformvorhaben tatsächlich zu einer nachhaltigen Verbesserung der kommunalen Finanzsituation führen werden, erscheint derzeit mehr als zweifelhaft. Deswegen halten wir die beabsichtigte Vorbelastung des Steuerverbundes 2006 für problematisch. Angesichts der desolaten Finanzsituation

- 3 -

der Kommunen fordern wir Landtag und Landesregierung auf, zur Entlastung der kommunalen Haushalte alle Möglichkeiten der Kosteneinsparung auszuschöpfen und den Kommunen ohne volle finanzielle Kompensation keine neuen finanzwirksamen Aufgaben mehr zuzuweisen.

2. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Umsetzung des „Hartz IV-Gesetzes“ im GFG/SBG 2004/2005

Schließlich möchten wir unsere Stellungnahme zum Nachtragshaushaltsgesetz dazu nutzen, erneut auf finanzverfassungsrechtliche Bedenken hinzuweisen, die sich im Hinblick auf die Umsetzung des „Hartz IV-Gesetzes“ im GFG/SBG 2004/2005 ergeben und im Rahmen der Verabschiedung des Nachtragshaushaltes einer Korrektur zugeführt werden sollten.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Punkte:

- „Förderung Ost“ in Höhe von 220 Mio. Euro allein durch die Kommunen
- Erhöhung der Schlüsselmasse für die Gemeinden um 405 Mio. Euro nach § 2 Abs. 4 GFG/SBG 2004/2005 und investive Bindung von 75%
- Kriterien für die Verteilung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft im Land NRW

• „Förderung Ost“ in Höhe von 220 Mio. Euro allein durch die Kommunen

Wir halten an unserer Ablehnung gegenüber der vollständigen Überwälzung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Bundesländer im Rahmen von „Hartz IV“ auf die Kommunen durch das Land fest. Diese Entscheidung durch den Landesgesetzgeber missachtet den Grundsatz des Finanzverbundes und kommt im Ergebnis einer undokumentierten Minderung des Verbundsatzes gleich. Die Entscheidung ist sachlich unangemessen und belastet die nordrhein-westfälischen Kommunen unverhältnismäßig, da sie mit dem Solidaritätsgedanken nicht vereinbar ist. In der Vergangenheit bestand stets Einigkeit darüber, dass Transferleistungen an die neuen Bundesländer eine solidarische Gemeinschaftsaufgabe von Bund, alten Bundesländern und deren Kommunen sein müssen. Allein die Tatsache, dass die Leistungsempfänger des Entlastungsausgleichs Kommunen in den neuen Ländern sein sollen, spricht noch nicht dafür, dass die Kommunen in Nordrhein-Westfalen den gesamten Beitrag des Landes allein zu leisten haben. Darüber hinaus kann es nicht zu den alleinigen Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft gerechnet werden, die Kommunen in den neuen Ländern zu unterstützen. Die vollständige Überwälzung widerspricht schließlich dem im Gesetzgebungsverfahren zum SGB II wiederholt geäußerten Zweck, „die Kommunen finanziell zu unterstüt-

- 4 -

zen“ (BT-Drs. 15/1516, S. 3). Sie ist zudem unverhältnismäßig, da zumindest für die am Rande der Zahlungsunfähigkeit stehenden Kommunen eine weitere Verschärfung der Haushaltssituation provoziert wird – die Wirkung der Regelung besteht darin, dass zur Finanzierung des Landesanteils überwiegend die finanzschwachen Schlüsselzuweisungsempfänger herangezogen werden. Aus diesen Gründen sind nicht nur die Gemeinden, sondern auch das Land Nordrhein-Westfalen verpflichtet, einen Teil der 220 Mio. € aufzubringen.

- **Erhöhung der Schlüsselmasse für die Gemeinden um 405 Mio. Euro im GFG/SBG 2004/2005 und investive Bindung von 75%**

Im Rahmen des Hartz IV-Gesetzes wird das Land durch eine Vereinfachung des Wohngeldrechtes Einsparungen in Höhe von 405 Mio. € haben. Diese Entlastung soll den Kommunen dauerhaft zugute kommen. Dies soll allerdings nicht im Wege einer „pauschalierten Hilfe für Kommunen“ geschehen, sondern durch eine Erhöhung der Schlüsselmasse um 405 Mio. €. Für 75 % dieser Schlüsselzuweisungen ist eine investive Bindung vorgesehen, die restlichen 25 % sind konsumtiv gebunden (§ Abs. 2 i. V. m. Anlage 3 GFG/SBG 2004/2005). Die Erhöhung der gemeindlichen Schlüsselmasse führt dazu, dass die 31 Kreise, die das Hauptkontingent der durch das SGB II verursachten Mehrausgaben zu tragen haben, von der Hinreichung der 405 Mio. € unmittelbar keinen Nutzen ziehen. Den Kreisen bleibt lediglich, über eine Erhöhung der Kreisumlage von der Erhöhung der Schlüsselmasse mittelbar zu profitieren. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass lediglich der Betrag von 105 Mio. € den Kreishaushalten Vorteile einbringt, weil nur diese Summe den gemeindlichen Schlüsselzuweisungen ohne investive Bindung zugeordnet worden ist. Damit wirkt sich nur dieser kleinere Betrag im Rahmen der Kreisumlage positiv aus. Im Ergebnis fallen damit Mittel in Höhe von 300 Mio. € für die Verwendung auf die nach § 6 Z. 2 SGB II anstehenden Aufgaben aus. Da der Landesgesetzgeber die Weiterreichung von 405 Mio. € in allen offiziellen Verlautbarungen einschließlich des Gesetzeswortlautes in § 2 Abs. 4 und § 3 Abs. 2 letzter Satz GFG/SBG 2004/2005 unmittelbar mit dem „Hartz IV-Gesetz“ begründet, ist die Entscheidung der Erhöhung der Schlüsselmasse verbunden mit einer 75 %igen investiven Bindung „offensichtlich fehlerhaft“. In der gewählten Form dient die Mittelweiterreichung nicht dem Zweck, den Vollzug des SGB II in den Kreisen und kreisfreien Städten sicherzustellen. Weitere aus dem „Hartz IV-Gesetz“ resultierende Veränderungen des kommunalen Finanzausgleichs sind im GFG/SBG 2004/2005 nicht vorgesehen. Insbesondere lässt das Gesetz weiterhin einen Soziallastenansatz für jeden gemeldeten Arbeitslosen zu, der sechs Monate und länger arbeitslos ist. Auch dieser Ansatz wirkt sich positiv allein auf die Festsetzung der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden aus. Damit verletzt die Verteilung der Finanzmittel den Grundsatz einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung.

- 5 -

Besonders problematisch ist, dass die Einrechnung der ersparten Wohngeldaufwendungen in die Schlüsselmasse wegen der damit verbundenen Einwohnerveredelung zu einer Bevorzugung der kreisfreien Städte führt. Aus den Statistiken zum Verhältnis der Sozialhilfeempfänger-Bedarfsgemeinschaften einerseits und der Arbeitslosenhilfeempfänger-Bedarfsgemeinschaften andererseits ergibt sich, dass es in den kreisfreien Städten tendenziell mehr Sozialhilfeempfänger als Arbeitslosenhilfeempfänger gibt. Der Entlastungseffekt von Hartz IV ist deshalb bei den kreisfreien Städten i. d. R. größer als in den Kreisen. Erste Berechnungen des MWA NRW zur Verteilung des NRW-Anteils der 3,2 Mrd. € Bundesmittel für die Unterkunftskosten zeigen dies deutlich. Danach führt eine Verteilung der Bundesmittel allein nach dem Faktor Bedarfsgemeinschaften bei den kreisfreien Städten teilweise zu erheblichen Entlastungen in einer Größenordnung von ca. 1 - ca. 20 Mio. €. Dem stehen bei den Kreisen Verluste durch Zahlung der Unterkunftskosten in Höhe von 0,5 - 31 Mio. € gegenüber. Ist die Entlastungswirkung bei den kreisfreien Städte aber tendenziell größer als bei den Kreisen, ist es grob unbillig, die kreisfreien Städte über den kommunalen Finanzausgleich und die damit verbundene Einwohnerveredelung nochmals durch Einrechnung der ersparten Wohngeldaufwendungen des Landes gegenüber dem kreisangehörigen Raum zu begünstigen. Die im GFG 2005 gefundene Lösung berücksichtigt insgesamt nicht adäquat die Belastungen, die durch die neue Aufgabe „Unterkunftskosten“ bei den Gebietskörperschaften der Kreisstufe entstehen. Sie verletzt den Grundsatz der aufgabenadäquaten Finanzausstattung und den Gleichheitssatz und ist damit nach unserer Einschätzung verfassungsrechtlich mehr als bedenklich. Wir erwarten vor dem aufgezeigten Hintergrund, dass das GFG 2005 in der Weise geändert wird, dass die ersparten Wohngeldmittel des Landes wieder aus der Schlüsselmasse herausgerechnet werden und den Aufgabenträgern nach dem SGB II, also den Kreisen und kreisfreien Städten über eine Zweckzuweisung unmittelbar nach dem Maßstab der jeweiligen Belastung zugewiesen werden.

Die im GFG 2005 gefundene Lösung benachteiligt die Kreise gegenüber den kreisfreien Städten zusätzlich unter dem bereits oben angesprochenen Aspekt der investiven Bindung. Von den 405 Mio. € können lediglich 105 Mio. € den Umlagegrundlagen zugerechnet werden, da der Rest investiv gebunden ist. Folge davon ist, dass für die Kreise vom Anteil aus den 405 Mio. € erheblich weniger Mittel als für die kreisfreien Städte zur Verfügung stehen – und dies bei, wie aufgezeigt, höherer Belastung und geringerer Entlastung. Auch dies verletzt den Grundsatz der aufgabenadäquaten Finanzausstattung und den Gleichheitssatz.

- **Kriterien für die Verteilung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft im Land NRW**
In naher Zukunft wird die Frage der Verteilung des auf Nordrhein-Westfalen entfallenden Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft auf die Kreise und kreisfreien Städte zu thematisieren sein. Es müssen Kriterien entwickelt werden, die sicherstellen, dass bei der Verteilung der Bundesmittel im Ergeb-

- 6 -

nis für alle kommunalen Gebietskörperschaften ein positiver Gesamtsaldo erreicht wird. Nach ersten vorläufigen Berechnungen würden bei einer Verteilung des Bundesanteils von 29,1 % an den Kosten der Unterkunft in Abhängigkeit von dem nach SGB II leistungsberechtigten Personenkreis (Sozialhilfeempfänger, Arbeitslosenhilfeempfänger) erhebliche Verwerfungen zwischen Kreisen und kreisfreien Städten entstehen, die sich in der Regel zugunsten des kreisfreien Raumes auswirken. Dies ist durch die Findung geeigneter Verteilungskriterien entgegenzuwirken. Der Landkreistag hat mit der Erarbeitung entsprechender Kriterien bereits begonnen und wird diese frühzeitig in die Verteilungsdiskussion einbringen.

Die finanzverfassungsrechtliche Problematik hat der Staatsrechtler Dr. Hans Lühmann, Humboldt-Universität zu Berlin, im Auftrage des Landkreistages in einem Gutachten mit dem Titel „Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Sozialgesetzbuch II – Verfassungs- und kommunalrechtliche Spannungslagen aus der Sicht der 31 Kreise in Nordrhein-Westfalen“ untersucht. In einem weiteren Gutachten wird Herr Dr. Lühmann die Problematik vertieft untersuchen. Einer umfassenden Prüfung wird vorbehalten bleiben, ob die beibehaltene Beachtung des Soziallastenansatzes allein für die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden nach § 9 Abs. 5 GFG/SBG 2004/2005 noch den durch das SGB II veränderten Aufgaben- und Finanzierungspflichten der Kreise in Nordrhein-Westfalen entspricht.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Alexander Schink