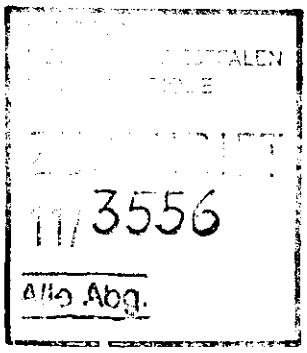
LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

An die
Damen und Herren
Mitglieder des Ausschusses
für Kommunalpolitik des
Landtages Nordrhein-Westfalen

40002 Düsseldorf



40472 Düsseldorf
Lilienconstraße 14
Zentrale 0211/96508-0
Durchwahl 0211/96508-34/32
Telefax 0211/96508-55

Datum: 14.10.1994
AZ: 20 30-00 Kr/Re

Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1995 und des Solidarbeitraggesetzes 1995
- Drucksache 11/7502 -

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

nach Beratungen in unserem Vorstand und in unserem Finanzausschuß nehmen wir zu dem Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1995 aus der Sicht der Kreise wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Es bedarf wohl kaum einer besonderen Hervorhebung, daß die Kommunen den schwerwiegendsten finanzwirtschaftlichen Herausforderungen der Nachkriegszeit gegenüberstehen. Obwohl sich leichte konjunkturelle Verbesserungen zeigen, muß nachhaltig betont werden, daß sich eventuelle Mehreinnahmen der Gemeinden aus Steuern oder aus anderen Gründen sich bei den Kreisen erst in einem zeitlichen Verzug von mindestens 1 bis 1 ½ Jahren positiv auswirken werden. Die Kreise stehen daher vor schier unlösbaren Problemen, was die Finanzierung ihrer gesetzlichen Aufgaben angeht. Nach wie vor müssen die Kommunen mit weiter zurückgehenden Steuereinnahmen und stark steigenden Ausgaben im Sozialbereich in einer Finanzkrise von kaum noch überschaubarer Dimension kämpfen.

Die Kreise sind sich durchaus darüber bewußt, daß sich auch das Land in einer sehr schwierigen Haushaltssituation befindet, insbesondere bezüglich seiner hohen Verschuldung.

Trotzdem dürfen wir bereits an dieser Stelle hervorheben, daß die Kreise bei der Beratung und Verabschiedung des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1995 in besonderer Weise von der Dotierung des Finanzausgleichs durch das Land angewiesen sind. Die beabsichtigte Steigerungsrate von nur 1 % bei den Schlüsselzuweisungen für die Kreise reicht bei weitem nicht aus, die zusätzliche Ausgabenlast der Kreise, die sich aus der Wahrnehmung gesetzlicher Aufgaben ergibt, auch nur annähernd abzudecken. Wir vermögen der mehrfach vom Finanzminister vorgetragenen Argumentation nicht beizutreten, daß die Zuweisung des Landes an die Kommunen in gleicher Weise angehoben werden sollen wie die Entwicklung des Haushaltes des Landes im Jahre 1995, nämlich um nur 1 %-Punkt. Ausgabenstellung und Struktur der Kommunen unterscheiden sich von der des Landes so nachhaltig, daß hier eine Differenzierung erforderlich ist. Die ausgabenträchtigen Aufgabengebiete, insbesondere der Kreise, müssen dazu führen, daß die Schlüsselzuweisungen um mehr als 1 % gegenüber dem Vorjahr steigen.

Wir wollen in keiner Weise verhehlen, daß der Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1995 bezüglich des Aufteilungsverhältnisses der allgemeinen zu den zweckgebundenen Zuweisungen Ansätze enthält, die die besondere Ausgabenlast der Kommunen erkennt.

Die beabsichtigte Aufteilung der allgemeinen zu den zweckgebundenen Zuweisungen im Verhältnis 89,1 zu 10,9 % ist ein positiver Ansatz, der von uns vollinhaltlich anerkannt wird.

Wir meinen jedoch, daß mit Blick auf die besonders schwierige Haushaltslage, die wir für das Jahr 1995 erwarten, weitere Veränderungen notwendig sind, um den Kommunen die Finanzierung ihrer Aufgaben zu erleichtern.

Wir wiederholen nachhaltig unsere Bitte, den im Gemeindefinanzierungsgesetz des Jahres 1994 zunächst kreditierten Verbundbetrag in Höhe von 286,3 Mio. DM um ein weiteres Abrechnungsjahr zu verlängern. Eine solche Verlängerung läßt das System des Gemeindefinanzierungsgesetzes durchaus zu. Im § 2 ist vorgesehen, daß der Ausgleich einschließlich des Länderfinanzausgleichs nach dem Ergebnis des Haushaltsjahres spätestens im übernächsten Haushaltsjahr vorzunehmen ist. Für diese Verlängerung spricht vor allem, daß die genaue Höhe der Kreditierung der Steuerverbundleistungen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1994 voraussichtlich erst im Frühjahr 1995 festgestellt werden kann.

Da die bisherige Praxis des Landes dahin ging, die Abrechnung im zweiten Haushaltsjahr vorzunehmen, bitten wir dies mit Blick auf die Schwierigkeiten des Haushaltsjahres 1995 diesmal erneut zu tun und die Abrechnung später vorzunehmen.

Zu den negativen Einflußfaktoren, die auf die Haushaltswirtschaft der Kommunen zumindest mittelbar stark einwirkt, ist auch auf die Neuordnung des Bund-Länder-Finanzausgleichs hinzuweisen, der im Jahre 1995 erstmalig voll greift. Da das Land entgegen früherer Übung beabsichtigt, die Kommunen an den Lasten des Bund-Länder-Finanzausgleichs nicht in Höhe der Verbundquote des allgemeinen Steuerverbundes sondern in Höhe von 44 % v.H. zu beteiligen, sind die Kommunen im kommunalen Finanzausgleich besonders betroffen. Obwohl der auszugleichende Solidarbeitrag für 1995 nach Durchführung der Steuerschätzungen vom Mai 1994 geringer ausfällt als zunächst geplant, ist immerhin noch eine Belastung von über 2 Mrd. DM auszugleichen. Neben der systembedingten Verbundmassenminderung führt der Ausgleich dazu, daß die Umlagegrundlagen für die Kreise erheblich reduziert werden. Dies bedeutet bei der gleichzeitigen Verschlechterung der Steuerkraftzahlen der Gemeinden für die Kreise, daß bei einem gleichbleibenden Kreisumlagehebesatz die Kreise spürbar weniger an Kreisumlage von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden erhalten als bisher.

Diese systembedingten Einflußfaktoren können die Kreise nicht verändern. Sie sind daher, da sie außer der Kreisumlage und den Zuweisungen des Landes kaum über nennenswerte Einnahmearten verfügen, in besonderer Weise auf einen aufgaben- und ausgabengerechten Finanzausgleich durch das Land angewiesen.

Als zusätzlichen Verbesserungsvorschlag für die Dotierung des Landes bei den allgemeinen Zuweisungen bitten wir schon jetzt nachdrücklich darum, daß mögliche Mehreinnahmen, die sich aus den Steuerschätzungen im November 1994 ergeben könnten, noch voll in die Verbundmasse zur Verbesserung der Schlüsselzuweisungen aufgenommen werden.

II. Besondere Situation der Kreise

Zur Finanzierung ihrer Aufgaben sind die Kreise im wesentlichen auf die Kreisumlage und die Zuweisungen des Landes angewiesen.

Aus der von uns in jedem Jahr durchgeführten Rechnungsauswertungsstatistik und aus Sondererhebungen bei den Kreisen ergibt sich, daß wichtige gesetzliche Aufgaben wie die der sozialen Sicherung und der Mitfinanzierung der Landschaftsverbände alleine durch die Kreisumlage nicht mehr finanziert werden können.

Unsere Rechnungsauswertungsstatistik für 1993 weist eindeutig aus, daß die Leistungen der Kreise für soziale Sicherung um 14,7 % gestiegen sind. Es kommt hinzu, daß die Kreise im Jahre 1993 13,5 % mehr zu Mitfinanzierung der Landschaftsverbände beigetragen haben als im Jahre 1992.

Diese Ausgaben für die Mitfinanzierung der Landschaftsverbände sind im Prinzip auch Ausgaben für die soziale Sicherung, da die Landschaftsverbände die Umlage im wesentlichen für die Hilfe zur Pflege und andere soziale Aufgaben ausgeben müssen. Addiert man die Ausgaben der Kreise des Einzelplanes 4 (soziale Sicherung) und für die Mitfinanzierung der Landschaftsverbände, ergibt sich für das Jahr 1993 ein Gesamtbetrag von 7214,164 Mio. DM.

Aus der allgemeinen Kreisumlage hatten jedoch die Kreise im Jahre 1993 lediglich Einnahmen in Höhe von 6174,9 Mio. DM.

Alleine hieraus wird deutlich, daß diese Ausgabenblöcke nicht mehr aus eigenen Einnahmen der Kreise finanziert werden können. Es entsteht hier ein Fehlbetrag von 1039,16 Mio. DM.

Nach den von uns zur Vorbereitung der Stellungnahme und der Anhörung durchgeführten Rundfrage bei den Kreisen hat sich ergeben, daß von den Kreisen eine weitere Steigerung bei den Ausgaben für Sozialhilfe prognostiziert wird. Es ist von einer Steigerung der Ausgaben für soziale Sicherung im Jahre 1994/1995 um ca. 15 % zu rechnen.

Bei dieser Entwicklung ist den Kreisen unerklärlich, wie das Land den Kommunen als Orientierungshilfe für die Steigerungsrate in der Sozialhilfe für 1995 von lediglich 8 % vorgibt. Diese Steigerungsrate entspricht in keiner Weise den tatsächlichen Gegebenheiten.

Es kommt hinzu, daß das Gesetz zur Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes, wenn es in der vom Land beabsichtigten Form umgesetzt wird, die Kreishaushalte schon im Jahre 1995 mit

ca. 230 Mio. DM belasten wird. Dies wäre eine landesdurchschnittliche Belastung für jeden Kreis in Höhe von ca. 7,4 Mio. DM.

Diese kurz dargestellten Ausgabenpositionen, die auf gesetzlichen Vorgaben beruhen, werden die meisten Kreise zwingen, die Kreisumlagehebesätze für 1995 spürbar anzuheben. Nach den derzeitigen haushaltswirtschaftlichen Abschätzungen ist im Landesdurchschnitt mit einer Anhebung der Kreisumlagehebesätze in Höhe von 3 Punkten zu rechnen.

Hierbei gehen die Kreise in ihrer Planung davon aus, daß die beiden Landschaftsverbände ihre Umlagesätze in Höhe von 18,5 Hebesatzpunkten unverändert lassen. Die Kreise hoffen, daß sich bei den Verhandlungen der Landschaftsverbände mit dem Land Lösungsansätze ergeben, die es den Landschaftsverbänden ermöglicht, ihre Planungen zu verwirklichen. Auch hier ist nach Einschätzung der Kreise unbedingt eine Hilfe des Landes in Form von höheren Schlüsselzuweisungen erforderlich. Darüber hinaus ist unbedingt erforderlich, daß bezüglich der Verwendung der Einnahmen aus der Pflegeversicherung Klarheit geschaffen wird.

Wenn die vorhin zitierten Orientierungsdaten davon ausgehen, daß die Steigerung der Ausgaben für soziale Sicherung ab 1996 um nur noch 3 Prozent zunehmen, muß davon ausgegangen werden, daß das Land den Kommunen die Einnahmen aus der Pflegeversicherung voll zur Verfügung stellt. Da jedoch bisher eine verbindliche Aussage des Landes hierzu fehlt, haben die Kreise und Landschaftsverbände keine Planungssicherheit. Umso mehr muß jetzt für den Haushalt 1995 alles daran gesetzt werden, die allgemeinen Zuweisungen für die Kommunen spürbar zu verbessern.

Hierzu haben wir konkrete Vorschläge gemacht. Wir bitten darum, sie bei den weiteren Beratungen zu berücksichtigen.

Die Kreise sind sich ihrer haushaltswirtschaftlichen Verantwortung für eine sparsame und mit den Gemeinden solidarische Haushaltsführung voll bewußt.

Nicht zuletzt wird dies dadurch deutlich, daß bei der Gestaltung der Kreisumlagehebesätze für das Jahr 1994 im Landesdurchschnitt eine leichte Absenkung der Hebesätze erreicht werden konnte. Die Spar- und Konsolidierungsbemühungen der Kreise haben dazu geführt, daß 10

Kreise eine Absenkung der Hebesätze vornehmen konnten, 12 Kreise konnten von einer Anhebung absehen.

Dies läßt sich angesichts der Haushaltseckdaten für das Jahr 1995 nicht wiederholen.

III. Schlußbemerkungen

Angesichts der äußerst schwierigen Haushaltssituation der Kommunen und insbesondere der Kreise muß nach unserer Einschätzung jetzt alles daran gesetzt werden, die allgemeinen Zuweisungen über die im Gesetzentwurf vorgesehene Steigerungsrate von 1 % hinaus spürbar für 1995 anzuheben. Das bevorstehende Haushaltsjahr wird für die Kommunen besonders schwer. Es bestehen geringe Hoffnungen, daß das dann folgende Haushaltsjahr 1996 durch Konjunkturbelebung und durch das Inkrafttreten der Pflegeversicherung im stationären Bereich Erleichterungen mit sich bringen kann. Hier sind jedoch konkret abschätzbare quantitative Bewertungen bedauerlicherweise noch nicht möglich. Insbesondere fehlen noch Informationen darüber, in welcher Weise das Land Nordrhein-Westfalen vom § 9 des Pflegeversicherungsgesetzes Gebrauch machen wird. Hier bitten wir bald um konkrete Äußerungen. Dies ist erforderlich, um auch den Kreisen eine höhere Planungssicherheit zu geben.

Wir bitten Sie nachdrücklich und herzlich, unsere Vorschläge zur Verbesserung der Zuweisungen an die Kommunen, insbesondere an die Kreise und Landschaftsverbände, in Ihren weiteren Beratungen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

(Dr. Joachim Bauer)