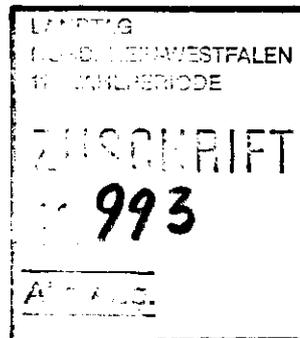


LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Damen und Herren
Mitglieder des Ausschusses
für Kommunalpolitik
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags

4000 Düsseldorf



4000 Düsseldorf 30
Liliencronstraße 14

Tel.: 02 11/65 20 45

Tfx.: 02 11/65 12 55

Datum: 01.10.1991

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 am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 1992; Landtags-Drucksache 11/2452

Schreiben der Präsidentin des Landtags vom 17.09.1991 - I. 1. D -

Sehr geehrte Damen und Herren,

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

I. Allgemeines

Der Entwurf der Landesregierung wird als Artikelgesetz vorgelegt. Während Artikel I den Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1992 beinhaltet, soll mit dem unter Artikel II vorgelegten Solidarbeitragsgesetz 1992 die Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit festgelegt werden.

II. Zu Artikel I des Gesetzentwurfs:

Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1992

Der Gesetzentwurf entspricht nicht den Anforderungen, die an einen aufgaben- und ausgabenorientierten kommunalen Finanzausgleich gestellt werden müssen. Die Aufgabenlast und der daraus resultierende Ausgabenbedarf der Kommunen findet keine ausreichende Berücksichtigung.

In der Begründung der Landtags-Drucksache 11/2452 auf Seite 45 ist in der tabellarischen Übersicht dargestellt, daß der allgemeine Steuerverbund gegenüber 1991 um 4,89 % abnimmt; in Wirklichkeit gehen die Zuweisungen des Landes aus dem allgemeinen Steuerverbund jedoch um 5,4 % zurück. In den erläuternden Hinweisen des Innenministers in den Orientierungsdaten 1992 bis 1995 ist nämlich angegeben, daß die Vorwegabzüge in der tabellarischen Übersicht des Gesetzentwurfs nicht enthalten sind.

Während die Zuweisungen nach dem allgemeinen Steuerverbund in diesem gravierenden Umfang zurückgehen, nimmt der Landeshaushalt um mindestens 3,5 v. H. für 1992 zu. Innerhalb des allgemeinen Steuerverbundes nehmen die allgemeinen Zuweisungen nur um 0,14 v. H. zu, die Zweckzuweisungen werden um 28,61 % reduziert. Schon damit wird deutlich, daß die kommunalen Handlungsspielräume im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung erheblich reduziert werden.

Während die allgemeinen Zuweisungen des Landes an seine Kommunen stagnieren und die zweckgebundenen Zuweisungen erheblich zurückgefahren werden, werden lediglich durch Umschichtungen innerhalb des allgemeinen Steuerverbundes die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände linear um 3,5 v. H. angehoben. Da die Schlüsselzuweisungen die wichtigste Zuweisungsart für die Kommunen ist, wird diese Umschichtung innerhalb des insgesamt zu geringen allgemeinen Steuerverbundes grundsätzlich positiv bewertet. Diese Umschichtung innerhalb des allgemeinen Steuerverbundes darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich die Landesregierung insoweit im Widerspruch zu der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten zum

Beginn dieser Legislaturperiode befindet. Hiernach wurde als Zielsetzung eine gleichmäßige Finanzentwicklung der Haushaltsebenen des Landes und der Gemeinden in Aussicht gestellt. Während der Landeshaushalt um mindestens 3,5 % zunimmt, sollen die Zuweisungen des Landes im allgemeinen Steuerverbundes um 5,4 % abnehmen.

Auch bei einer sich weiter verschärfenden Finanzsituation des Landes können die hiermit verbundenen Haushaltsprobleme nicht so einseitig zu Kürzungen der Zuweisungen an die Kommunen führen. Auch die Gemeinden und Gemeindeverbände stehen vor zusätzlichen Ausgabenbelastungen und dem Problem, diese finanzieren zu müssen. Die einseitige Ungleichentwicklung zu Lasten der kommunalen Finanzausstattung kann auch nicht mit unterschiedlichen Entwicklungen der Aufgaben- und Ausgabenbelastungen beider Haushaltsebenen begründet werden. Das Land hat im übrigen die Möglichkeit, viele seiner Aufgaben gesetzlich selbst zu gestalten und damit Einfluß auf Ausgabenentwicklungen zu nehmen.

1. Besondere Situation der Kreise

Im Verhältnis zu den Städten und Gemeinden sind die Kreise in besonderer Weise auf die Zuweisungen des Landes zur Finanzierung ihrer Aufgaben angewiesen. Da sie nicht über eigene Steuereinnahmen verfügen, können sie nur in sehr beschränktem Umfang ihre Einnahmesituation beeinflussen. Die von den Kreisen wahrzunehmenden Aufgaben sind zum ganz überwiegenden Teil dem Grunde und der Höhe nach durch Bundes- und Landesgesetze oder sonstige Vorgaben und Regelungen festgelegt.

Der Gesamthaushalt der Kreise ist sehr stark durch die Aufwendungen für soziale Sicherung und Personalausgaben bestimmt. Der Anteil der Ausgaben alleine für soziale Sicherung an den bereinigten Gesamtausgaben der Kreishaushalte liegt bei über 36 %. Des weiteren werden 26,5 % der Gesamtausgaben der Kreise zur Mitfinanzierung der Landschaftsverbände, also im wesentlichen auch zur Mitfinanzierung sozialer Aufgaben, verwandt. Die Haushalte der Kreise liegen daher im Landesdurchschnitt in Höhe von ca. 63 % durch Ausgaben für

Sozialleistungen fest. Die Personalausgaben der Kreise machen im Haushaltsjahr 1990 einen Anteil von rd 21 % aus. Damit wird deutlich, daß alleine schon diese Ausgabenpositionen rd. 84 % der bereinigten Ausgaben ausmachen.

Die Ausgaben der Kreise für soziale Sicherung werden auch in den nächsten Jahren erhebliche Steigerungen erfahren. Obwohl die Orientierungsdaten als allgemeine Planungsdaten davon ausgehen, daß die Ausgaben für Sozialhilfe im Jahre 1992 um 6,7 % gegenüber 1991 steigen, ist nach unserer Einschätzung abzusehen, daß dieser Ausgabenbedarf höher sein wird. Nach den Rechnungsergebnissen des Jahres 1990 sind diese Ausgaben im Verhältnis zu 1989 um 8,7 v. H. gestiegen. Es sind keine Anhaltspunkte dafür erkennbar, daß diese Kostenentwicklung in den nächsten Jahren abflachen wird.

Legt man nur die Orientierungsdaten einer Schätzung des Ausgabenmehrbedarfs der Kreise in der Sozialhilfe zugrunde, ergibt sich, daß schon bei einem Wachstum von lediglich 6,7 % diese Ausgaben im Jahre 1992 um 202,34 Mio. DM steigen werden. Nach dem Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1992 ist jedoch bei einem Zuwachs der Schlüsselzuweisungen für die Kreise um 3,5 % lediglich ein Mehrbetrag von 37,72 Mio. DM zu erwarten. Alleine bei der Betrachtung dieser Ausgabenposition wird klar, daß die Zuweisungen des Landes an die Kreise bei weitem nicht ausreichen, den unabweisbaren Ausgabenmehrbedarf allein bei den Sozialausgaben abzudecken. Auch die nur leicht verbesserten Umlagegrundlagen werden bei gleichen Kreisumlagehebesätzen diese Lücke nicht schließen können.

Es kommt hinzu, daß durch gesetzgeberische Vorhaben des Landes den Kreisen weitere Ausgaben entstehen werden. So besteht die Absicht, in Kürze den Entwurf eines Betreuungsgesetzes vorzulegen; nach den konkreten Abschätzungen der Kreise ist zu erwarten, daß alleine die verwaltungspraktische Umsetzung dieses Gesetzes einen Personalkostenmehraufwand von 15 bis 20 Mio. DM im Jahre 1992 verursachen wird. In ähnlicher Weise wird das Kindertagesstättengesetz wegen

der in ihm enthaltenen Finanzierungsregelung zu einem hohen Verwaltungsaufwand und damit auch zu einer spürbaren Personalausweitung führen. Die Verordnung zur Erstattung der Sozialhilfeleistungen für asylbegehrende Ausländer sieht vor, daß den Sozialhilfeträgern künftig geringere Beträge erstattet werden, als im Rahmen der Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes den Asylanten auszu zahlen sind. Die Kreise befürchten, daß die Erstattungen um 15 % unter denen des Vorjahres liegen werden.

Auch bei einer hohen Ausgabendisziplin sehen die Kreise, die wie die Gemeinden gehalten sind, ausgeglichene Haushalte zu verabschieden, keine Möglichkeiten einer weiteren Einsparung. Sie werden daher gezwungen sein, um zu einem Haushaltsausgleich zu gelangen, für das Jahr 1992 wiederum in spürbarem Umfang die Kreisumlagehebesätze anzuheben, da die allgemeinen Zuweisungen des Landes, wie bereits ausgeführt, für einen Haushaltsausgleich nicht genügen.

Die Kreisumlagehebesätze haben bereits jetzt nach signifikanten Steigerungen in den letzten Jahren (1989: 33,5 1990: 35,45) ein relativ hohes Niveau erreicht. Sie sind im Landesdurchschnitt für das Jahr 1991 bei 37,31 Punkten angelangt, wobei die differenzierte Kreisumlage für die Aufgaben des Jugendamtes (Landesdurchschnitt 6,9) nicht eingerechnet sind.

Hätte das Land den Kreisen und kreisfreien Städten den kommunalen Anteil an der Grunderwerbssteuer als eigene Einnahmequelle belassen, könnte die Kreisumlagebelastung der Gemeinden um mindestens 2 Hebesatzpunkte niedriger sein. Nach den Ausführungen des Gemeindefinanzierungsgesetzentwurfs 1992 geht das Land bei der Grunderwerbssteuer von einer Einnahme in Höhe von 920 Mio. DM aus. Hiervon stünden nach der früheren Regelung den Kreisen ein Betrag von ca. 300 Mio. DM zu. Bei einem Kreisumlageaufkommen von 5034,6 Mio. DM in 1990 und einem landesdurchschnittlichen Hebesatz von 37,31 Hebesatzpunkten entspricht ein Hebesatzpunkt im Landesdurchschnitt einem Betrag von 134,9 Mio. DM.

Offensichtlich wird die prekäre haushaltswirtschaftliche Entwicklung der Gemeinden und Gemeindeverbände auch vom Innenministerium realistisch eingeschätzt. In den erläuternden Hinweisen zu den Orientierungsdaten 1992 bis 1995 wird hervorgehoben, daß sich der negative Finanzierungssaldo für 1990 auf rd. 2 Mrd. DM bei den Kommunalhaushalten erhöht hat. Nach den vom Innenminister skizzierten Entwicklungstrends geht er davon aus, daß sich diese Situation der Kommunen auch 1991 fortsetzt und weiter verschlechtert. Dieser Bewertung stimmen wir aus der Sicht der Kreise zu.

Wir sind der Auffassung, daß die Schlüsselzuweisungen insgesamt, vor allem aber der Anteil an die Kreise spürbar angehoben werden müssen, um defizitäre Kreishaushalte zu vermeiden.

III. Zu Artikel II des Gesetzentwurfs:
Entwurf des Solidarbeitraggesetzes

Obwohl die Kreise unmittelbar durch das Solidarbeitraggesetz nicht betroffen werden und wir davon ausgehen, daß hierzu die gemeindlichen kommunalen Spitzenverbände Stellung nehmen, sind doch auch aus der Sicht der Kreise hierzu allgemeine Anmerkungen zu machen.

Neben dem in dem Bundesgesetz zum Fonds "Deutsche Einheit" geregelten Solidarbeitrag der Gemeinden, der im Jahr 1992 315 Mio. DM beträgt, soll den Gemeinden ein zusätzliches Opfer in Höhe von 367,5 Mio. DM mit der Begründung abverlangt werden, daß sie insoweit an den Minder-einnahmen des Landes aus der Umsatzsteuerneuverteilung zu beteiligen sind.

Wir sind der Auffassung, daß dieser zusätzliche vom Land erwartete Solidarbeitrag erheblichen finanzverfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.

Nach den Regelungen des Grundgesetzes (Artikel 106 Abs. 7 und Abs. 9 GG) ist das Land verpflichtet, den Gemeinden und Gemeindeverbänden von

dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern insgesamt einen von der Landesgesetzgebung zu bestimmenden Hundertsatz weiterzugeben. Der Länderanteil am Gesamtaufkommen der Verbundsteuern stellt im Hinblick auf die prozentuale Unterverteilung auf die Gemeinden und Gemeindeverbände eine einheitliche Gesamtmasse dar, die, wie insbesondere aus der Gesetzesformulierung "insgesamt" ersichtlich wird, für alle unter den Begriff "Gemeinschaftssteuern" fallenden einzelnen Steuerarten nur einen gleichen Verteilungsmaßstab zuläßt. Dies ist in der verfassungsrechtlichen Literatur anerkannt (so z. B. Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 106 GG, Randziffer 94). Für unterschiedliche Festlegungen durch den Landesgesetzgeber gibt die Finanzverfassung keinen Raum. Die Steuerverteilung des Artikel 106 GG ist eine in sich geschlossene Systematik, die den unterschiedlichen Beteiligungsverhältnissen von Bund-Ländern und Bund-Länder-Gemeinden an den Gemeinschaftssteuern sinnvoll Rechnung trägt.

Die bundesgesetzliche Regelung des Gesetzes über den Fonds "Deutsche Einheit" führt bereits zu einer erheblichen Mitbelastung der Gemeinden für die neuen Bundesländer. Im Haushaltsjahr 1992 sind dies immerhin 315 Mio. DM. Es kommt hinzu, daß die Gemeinden und Kreise durch vielfältige personelle und finanzielle Aktivitäten den Gemeinden und Gemeindeverbänden in den neuen Bundesgebieten nachhaltig helfen. Damit wird deutlich die Solidarität der nordrhein-westfälischen Kommunen mit den Partnerstädten und Kreisen in den ostdeutschen Bundesländern, insbesondere in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, dokumentiert.

Darüber hinaus gehende Hilfen der Länder sind nach unserer Einschätzung im Verhältnis des Bundes zu den Ländern festzulegen und zu regeln. Nach einem von der Bundesregierung kürzlich vorgelegten Gesetzentwurf soll der Fonds 'Deutsche Einheit' unter gleichzeitiger Aufhebung des Strukturhilfegesetzes aufgestockt werden. Ab 1992 sollen die Mittel des Strukturhilfegesetzes (jährlich 2,45 Mrd. DM) für investive Zwecke in den neuen Ländern und Kommunen verwandt werden. Damit entfallen gleichzeitig die Investitionshilfen, die

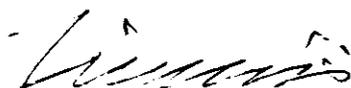
nordrhein-westfälische Gemeinden und Kreise in erheblichem Umfang aus dem Anteil des Landes (756 Mio. DM) erhielten.

IV. Schlußbemerkung

Der Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1992 beweist erneut, daß die Leistungen des Landes im kommunalen Finanzausgleich nicht an den Aufgaben- und Ausgabenbedarfen der Kommunen orientiert sind. Dabei verkennen wir nicht die prekäre Haushaltssituation des Landes, die allerdings nicht Folge zwangsläufiger Entwicklungen ist. Schon seit Jahren hat der Landkreistag eine längst fällige und notwendige Aufgabenkritik und Prioritätensetzung auf Landes- und kommunaler Ebene angemahnt. Der Situationsbeschreibung und Darstellung realer Perspektiven und Einschätzungen durch Finanzminister Schleusser anläßlich der Einbringung des Landeshaushaltes 1992 folgen wir ausdrücklich, wenn er ausführt, daß die Rangordnung von öffentlichen Aufgaben bei Bund, Ländern und Gemeinden grundlegend neu bestimmt werden muß; dies werde ein schmerzlicher Prozeß werden. Wir meinen, daß in der Tat eine finanzpolitische Kehrtwende nur durch eine kritische Aufgabenbewertung aller Ebenen zu erreichen ist. Es sind einschneidende Einsparungen zur Konsolidierung notwendig, weil bei realistischer Betrachtungsweise die in den nächsten Jahren zu erwartenden Einnahmen nicht ausreichen werden, die heutigen und fortgeschriebenen Ausgaben zu decken. Eine Aufgabenkritik und Prioritätensetzung muß möglichst bald angegangen werden. Je eher dies geschieht, um so leichter sind ihre Ergebnisse umzusetzen, damit es zu einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung auf Landes- und kommunaler Ebene kommt.

Der Landkreistag wiederholt seine Bereitschaft, sich dieser Aufgabe zu stellen.

Mit freundlichen Grüßen


(Dr. h. c. Leidinger)