

# LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Landkreistag NW Liliencronstraße 14 40472 Düsseldorf

An die  
Damen und Herren  
Mitglieder des Kommunalpolitischen  
Ausschusses des Landtages NRW  
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



Liliencronstraße 14  
40472 Düsseldorf

Zentrale: 0211/96508-0  
Direkt: 0211/96508-23  
Mobil: 0173/5422733  
Telefax: 0211/96508-50  
E-Mail: schink@lkt-nw.de

Datum: 11.01.2001

Aktenz.: 20 30-00 Rü/cp

## Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2001, Landtagsdrucksache 13/402 und Ergänzung von Dezember 2000

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Einladung zur Anhörung zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2001 und des Solidarbeitragesgesetzes 2001. Zur Vorbereitung der Anhörung nehmen wir zu dem Gesetzesentwurf der Landesregierung vorab wie folgt Stellung:

### I. Struktur des Finanzausgleichs 2001

Die Struktur des Finanzausgleichs im Jahr 2001 soll gegenüber dem Haushaltsjahr 2000 im wesentlichen unverändert bleiben. Sowohl die Verbundgrundlagen, der Verbundsatz als auch die Beteiligung der Kommunen an der Finanzierung der Deutschen Einheit weisen keine Änderungen auf. Dies begrüßen wir nachhaltig. Das gilt insbesondere für die gleichbleibende Verteilung der Mittel zwischen den Kommunen und die Berechnung der Schlüsselzuweisungen.

### II. Quantitative Eckdaten des Entwurfs

Als Folge der Steuerreform werden die Steuereinnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahre 2001 zurückgehen. Wir begrüßen das Bestreben der Landesregierung, die sich hieraus ergebende Reduzierung der Verbundmasse so gering wie möglich auf die Schlüsselzuweisungen durchzuschlagen

zu lassen und Kürzungen im wesentlichen im Bereich der Investitionspauschale vorzunehmen. Positiv sehen wir ebenfalls, dass im Bereich der Schlüsselmasse keine Befrachtungen erfolgen.

Im Übrigen bietet der Entwurf aber sowohl in seiner Bewertung der Finanzsituation der Kommunen insgesamt als auch hinsichtlich verschiedener Einzelregelungen Anlass zur Kritik.

**a) Künftige Finanzsituation des kreisangehörigen Raums**

Die Finanzsituation des kreisangehörigen Raums wird in den nächsten Jahren insbesondere durch Steuermindereinnahmen aufgrund des Steuersenkungsgesetzes 2000 geprägt sein. Weitere Einbußen ergeben sich aufgrund der Versteigerung der UMTS-Lizenzen: durch die Abschreibungsmöglichkeiten für die Lizaufwendungen und der entsprechend geringeren Gewinne werden sich für das Land Nordrhein-Westfalen Steuermindereinnahmen von jährlich ca. 750 Mio. DM ergeben, an denen die Kommunen in Höhe des Verbundsatzes beteiligt sind. Da sich durch die Lizenzabschreibungen zugleich die Gewinne im Rahmen der Gewerbesteuer reduzieren, ergeben sich auch in diesem Bereich Steuerausfälle. Hinzu kommen die Mindereinnahmen im Bereich der direkten Beteiligung am Steueraufkommen.

Weitere Steuermindereinnahmen resultieren aus der Einführung einer Entfernungspauschale. Hinsichtlich der Folgen hatte das Präsidium des Deutschen Landkreistages in seiner Sitzung vom 27.11.2000 in Berlin den Bundesgesetzgeber aufgefordert, die aus der Erhöhung der Kilometerpauschale vom 0,70 DM auf 0,80 DM je Entfernungskilometer entstehenden Lohn- und Einkommensteuerausfälle bei Ländern und Kommunen in vollem Umfang zu kompensieren. An dieser Forderung halten wir nach wie vor fest. Angesichts dessen, dass der Bund aufgrund der zum 01.01.2001 in Kraft getretenen nächsten Stufe der Ökosteuer über Mehreinnahmen von 5,4 Mrd. DM verfügt, halten wir es nicht für akzeptabel, die Folgen der Entlastung durch die Entfernungspauschale an die Länder und Kommunen weiterzugeben. Diese Mehrbelastungen sind unseres Erachtens vielmehr ausschließlich aus Bundesmitteln zu finanzieren. Wir würden es sehr begrüßen, wenn das Land Nordrhein-Westfalen erneut in dieser Frage gegenüber dem Bund initiativ wird.

Darüber hinaus läuft die Diskussion um die künftige Finanzierung sozialer Sicherungssysteme auf massive finanzielle Einbußen der Kommunen zu. Die von der Bundesregierung beschlossene steuerliche Begünstigung der privaten Altersvorsorge wird sich sowohl unmittelbar als auch mittelbar über die Beteiligung an den Verbundsteuern im kommunalen Finanzausgleich einnahmehindernd auswirken. Darüber hinaus soll die Rente nach dem gegenwärtigen Konzept der Bundesregierung ihre Funktion als Grundsicherung verlieren und die durch die Kommunen finanzierte Sozialhilfe insoweit an ihre Stelle treten. Hierin liegt eine erhebliche Belastung, die dadurch verstärkt wird, dass zugleich

einschneidende Änderungen im Sozialhilferecht beabsichtigt sind: die Sozialhilfe soll ab 2003 an über 65-jährige pauschal ausgezahlt und der Regelsatz dabei um 15% erhöht werden. Unterhaltspflichtige Kinder sollen ab 2003 bei der Sozialhilfe für über 65-jährige nicht mehr herangezogen werden können und die geplante private Altersvorsorge bei der Ermittlung der Sozialhilfebedürftigkeit auf das Vermögen nicht mehr angerechnet werden. Diese Änderungen führen insgesamt dazu, dass die Sozialhilfe Versorgungscharakter übernimmt; es kann mit einem Anstieg der Sozialhilfefälle von derzeit 120.000 auf 400.000 gerechnet werden. Die hierdurch verursachten Mehrbelastungen werden das Leistungsvermögen der Kommunen übersteigen.

Negative Auswirkungen wird auch die Kostenlast im Bereich Soziales haben. Der Anstieg der Fallzahlen sowohl im Bereich der Eingliederungshilfe als auch in der Hilfe zur Pflege ist ungebrochen. Insgesamt rechnen die Landschaftsverbände in beiden Bereichen mit einer Verdoppelung der Kosten im Verlauf der kommenden zehn Jahre. Im Bereich der Eingliederungshilfe haben die Ausgaben in Nordrhein-Westfalen in der Zeit von 1995 bis 1999 um 24,5% zugenommen. Die Kostensteigerung hat ihre Ursache zum einen in steigenden Fallzahlen und zum anderen in steigenden Fallkosten. Der Grund hierfür liegt in der aufgrund des medizinischen Fortschritts steigenden Lebenserwartung, der schwierigen Vermittlung von Behinderten im Arbeitsleben sowie steigenden Unterbringungskosten, denen nur gering steigende Renteneinkommen gegenüber stehen. Trotz dieser Entwicklung sind die Leistungen der Pflegeversicherung unverändert geblieben und orientieren sich in ihren Erstattungsbeträgen an der Kostenbasis von 1992. Sollte die bereits angesprochene Absicht der Bundesregierung, auf die Heranziehung bisher Drittverpflichteter zu verzichten, verwirklicht werden, wird sich die Situation zusätzlich verschärfen.

Hinzuweisen ist im Übrigen darauf, dass die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die Kreise und kreisfreien Städte im Haushaltsjahr 2001 als Folge der Aufgabenverschiebungen und der Verschiebung von Finanzierungslasten durch das Zweite Modernisierungsgesetz erheblich höhere finanzielle Aufwendungen für die soziale Sicherung haben werden. Die Kreise in Nordrhein-Westfalen werden die Minderbelastung, die sie deshalb haben, weil die kreisangehörigen Städte und Gemeinden als Folge des Zweiten Modernisierungsgesetzes bis zu 50 % der Kosten der Sozialhilfe finanzieren müssen, über eine Senkung der Kreisumlage vollständig an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden weitergeben und diese dadurch finanziell entlasten. Für die zusätzlichen Lasten, die sie wegen ihrer finanziellen Beteiligung in Höhe von 25 % an den Kosten der Hilfe zur Pflege sowie der Übernahme der Aufgabe der Pflegewohngelder haben werden, werden die Kreise und kreisfreien Städte ihrerseits voraussichtlich keine vollständige Entlastung durch eine Absenkung der Landschaftsumlage erfahren. Die Landschaftsverbände sehen sich nach dem derzeitigen Stand der Diskussion außerstande, eine Absenkung der Landschaftsumlage im Verhältnis 1:1 (= ca. 2,3 Punkte) vorzunehmen, da sie erhebliche finanzielle Mehrbelastungen durch die gestiegenen Kosten in der Eingliederungshilfe und die fehlende Entlastung bei der Hilfe zur Pflege finanzieren müssen.

Hierdurch werden die Kreise und kreisfreien Städte im Jahre 2001 in eine noch schwierigere Haushaltslage als in den vorangegangenen Jahren kommen. Auch deshalb halten wir es für notwendig, bei den Schlüsselzuweisungen möglichst keine Kürzungen vorzunehmen, sondern diese auf die Investitionspauschale sowie solche Zweckzuweisungen zu konzentrieren, bei denen eine Kürzung möglich und sinnvoll erscheint.

Weitere Belastungen werden sich für die Kommunen aus der Zuständigkeit der Landschaftsverbände für die Finanzierung der Alten- und Pflegeheime ergeben. Zwar hat sich das Land seit Beginn der 90er Jahre bis zum Inkrafttreten der Pflegeversicherung finanziell erheblich bei der Finanzierung von Neubau und Modernisierung von Pflegeheimen engagiert. Seit 2001 ist keine Finanzierung durch das Land mehr vorgesehen.. Die noch offenen Finanzierungslasten, die von den Landschaftsverbänden mit mehr als 7 Mrd. DM beziffert werden, können von den Kommunen alleine nicht aufgebracht werden. Dem Finanzierungsstau kann nur abgeholfen werden, wenn sich das Land auch weiterhin an der Finanzierung dieser Aufgabe beteiligt.

#### **b) Kostenentwicklung im Bereich der Tierkörperbeseitigung**

Schließlich droht die Kostenentwicklung im Bereich der Tierkörperbeseitigung angesichts der BSE-Krise und dem generellen Verbot der Tiermehlverfütterung zu explodieren und die Kommunen in ihrer Leistungsfähigkeit bei weitem zu überfordern. Bislang waren die Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen als entsorgungspflichtige Körperschaft für das gefallene Vieh i.S. des Viehseuchengesetzes allein finanzierungspflichtig. Insgesamt hat dies die Kreise in NRW bisher ca. 6,5 Mio. DM gekostet. Diese schwierige Situation hat sich in den letzten beiden Jahren durch neue EU-Vorgaben (Beseitigungspflicht für spezifiziertes Risikomaterial, euthanasierte Tiere etc.) erheblich verschlechtert. Kostensenkende Einnahmemöglichkeiten durch den Verkauf von Tiermehl hatten sich bereits mit dem Verfütterungsverbot von Tiermehl an Rinder erheblich verringert. Die Prognosen für 2000 und 2001 belaufen sich zur Zeit auf ca. 19 Mio. DM für die Kreise allein in diesem Aufgabenbereich. Bereits vor der aktuellen BSE-Diskussion haben wir gegenüber der Landesregierung zum Ausdruck gebracht, dass eine finanzielle Entlastung der Kreise und kreisfreien Städte durch das Land - wie sie in der Mehrzahl der anderen Bundesländer seit Jahren praktiziert wird - unabdingbar ist. Die aus dem vollständigen Verbot der Tiermehlverwertung resultierenden finanziellen Mehrbelastungen sind für die Kommunen nicht zu verkraften. Aus den bisherigen Äußerungen der Kreise sind Kosten zu prognostizieren, die sich alleine für diese Zuständigkeit in den Kreishaushalten mit bis zu 50 Mio. DM niederschlagen werden. Solange der Bund als maßgeblicher Urheber des generellen Verbots der Tiermehlverfütterung, das wir im Interesse des Bevölkerungs- und Verbraucherschutzes begrüßen, keine Kostenübernahme zusagt, ist die Finanzlage der Kommunen äußerst schwierig. Da es sich um eine gesamtstaatliche Angelegenheit von europaweiter Bedeutung

handelt ist der Bund insoweit in der Finanzierungsverantwortung. Deshalb bitten wir das Land, gegenüber dem Bund nochmals auf eine Kostenübernahme zu drängen.

Wir erwarten allerdings, dass unabhängig davon das Land Nordrhein-Westfalen den Kreisen und kreisfreien Städten im GFG 2001 Zuweisungen für die zu erwartenden Mehrkosten in Höhe von 50 Mio. DM zur Verfügung stellt. Die Kreise und kreisfreien Städte sehen sich aufgrund ihrer angespannten Haushaltslage außerstande, die Mehrbelastungen zu tragen, die ihnen aus der BSE-Problematik im Jahre 2001 erwachsen werden.

#### **c) Steuerschätzung November 2000**

Wir halten es für dringend geboten, die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung im GFG 2001 zu berücksichtigen. Im Verhältnis zur Mai-Steuerschätzung, auf der der Gesetzesentwurf basiert, kann das Land nach der November-Steuerschätzung bei den Verbundsteuern mit Mehreinnahmen von ca. 190 Mio. DM rechnen. An diesen Mehreinnahmen sind die Kommunen nach dem System des allgemeinen Steuerverbundes in Höhe des Verbundsatzes von derzeit 23% Prozent, d.h. insgesamt 44 Mio. DM zu beteiligen. Dieser Weg erscheint sinnvoll und praktikabel, weil der späte Termin der Verabschiedung des GFG 2001 eine Berücksichtigung der aktuellen Zahlen ohne weiteres möglich macht und deutlich einfacher zu handhaben ist, als die Verabschiedung eines Nachtragshaushaltes 2001, die zeitlich nur wenige Monate nach dem Inkrafttreten des GFG 2001 liegen würde. Einer Einarbeitung der November-Steuerschätzung kann unserer Auffassung nach nicht entgegen gehalten werden, dass über den Nachtrag für das GFG 2000 und den dadurch bewirkten höheren Basiseffekt die aktuelle Steuerschätzung bereits vorweggenommen worden ist. Hierin liegt lediglich eine Abrechnung von Mehreinnahmen, die im Haushaltsjahr 2000 zu veranschlagen war und bei entsprechendem Kenntnisstand von vornherein im GFG 2000 zu berücksichtigen gewesen wäre. Ein Zusammenhang zwischen dem Nachtrag, dessen erster Entwurf von August/September datiert, und der aktuellen November-Steuerschätzung, der eine Bewertung als Vorwegnahme der Ergebnisse der Steuerschätzung tragen könnte, ist nicht ersichtlich.

#### **d) Folgen des Übergangs des Straßenbaus in den Verantwortungsbereich des Landes**

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen hat schon im Zusammenhang mit dem Erlass des Zweiten Modernisierungsgesetzes stets die Auffassung vertreten, dass aus dem Übergang des Straßenbaus in den Verantwortungsbereich des Landes keine Kürzungen im Allgemeinen Steuerverbund zu Lasten der Kommunen resultieren dürfen. Diese Forderung hat der Landkreistag gemeinsam mit dem Städtetag Nordrhein-Westfalen auch später in Verhandlungen und Gesprächen mit dem Finanzministerium und dem Innenministerium wiederholt. An dieser Auffassung halten wir fest. Der

Straßenbau ist in der Aufgabenträgerschaft der Landschaftsverbände aus kommunalen Mitteln mitfinanziert worden. Die Verstaatlichung des Straßenbaus kann jetzt nicht zur Folge haben, dass diese Mittel den Kommunen entzogen werden, um damit den Landesbetrieb Straßenbau zu finanzieren. Wir erwarten deshalb, dass im Zusammenhang mit dem Haushaltsgesetz und dem Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen keine Kürzung des Steuerverbundes in Höhe von 310 Mio. DM – auf welche Weise auch immer – erfolgt. Im Übrigen erinnern wir daran, dass der nordrhein-westfälische Landtag im Zusammenhang mit dem Erlass des Zweiten Modernisierungsgesetzes der Erwartung Ausdruck gegeben hat, dass ein Betrag von maximal 310 Mio. DM als Entlastung der Landschaftsverbände im Rahmen des Steuerverbundes berücksichtigt wird. Der nordrhein-westfälische Landtag ist seinerzeit davon ausgegangen, dass dies eine Höchstgrenze ist, die allerdings auch unterschritten werden kann. Nach den Rechnungsergebnissen der Landschaftsverbände der Einzelpläne 6 B liegt der Betrag, mit dem die Aufgabe des Straßenbaus aus kommunalen Mitteln bei den Landschaftsverbänden mitfinanziert worden ist unter 310 Mio. DM, nämlich bei 288 Mio. DM. Dieser Betrag stellt unseres Erachtens deshalb eine Höchstgrenze innerhalb der jetzigen Diskussion um eine Berücksichtigung der Minderbelastung der Landschaftsverbände als Folge der Verstaatlichung des Straßenbaus dar. Auch in diesem Zusammenhang ist allerdings daran zu erinnern, dass der nordrhein-westfälische Landtag für den Finanzausgleich 2001 eine „politische“ Lösung gewollt hat, bei der neben der Entlastung der Landschaftsverbände auch berücksichtigt wird, dass die Aufgabe des Straßenbaus jahrelang aus kommunalen Mitteln mitfinanziert worden ist. Auch vor diesem Hintergrund können wir die vorgeschlagene Lösung nicht akzeptieren und erwarten, dass die tatsächliche finanzielle Belastung der beiden Landschaftsverbände in Höhe von 288 Mio. DM im Jahre 1999 im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung weit unterschritten wird. Dabei halten wir – wie schon betont – an unserer Auffassung nachdrücklich fest, dass für eine Berücksichtigung der Entlastung der Landschaftsverbände im Rahmen des Steuerverbundes jegliche Grundlage fehlt.

Nur für den Fall, dass der Landtag der Auffassung der Landesregierung folgt, dass wegen der Verstaatlichung der Aufgabe des Straßenbaus eine Berücksichtigung der Entlastung der Landschaftsverbände im Rahmen des Steuerverbundes folgen soll, unterstützen wir den Vorschlag der Landschaftsverbände – vorbehaltlich des Ausgangs der anhängigen Verfassungsbeschwerdeverfahren – die Bedarfszuweisungen nach § 20 Abs. 2 Nr. 8 und 9 Entwurf GFG 2001 zu streichen und den Restbetrag bei den Schlüsselzuweisungen abzusetzen.

#### **e) Nachtragshaushalt 2000**

Insgesamt bewerten wir die Zuweisung von zusätzlichen ca. 400 Mio. DM an die Kommunen über den Nachtragshaushalt 2000 als positiv. Der Nachtrag sollte jedoch nicht dazu führen, dass die sich hieraus

ergebenden Mehreinnahmen „geistig“ zu den Zuweisungen aus dem GFG 2001 addiert werden und tatsächliche Mindereinnahmen der Kommunen aufgrund der Steuerreform zunächst verdecken.

**f) Streckung Tilgungsfonds „Deutsche Einheit“**

Wir begrüßen die sich aus der Ergänzung zum GFG-Entwurf 2001 ergebende gesetzliche Regelung der Streckung der Tilgung des Fonds „Deutsche Einheit“ und die daraus resultierende Verringerung des Vorwegabzugs im Steuerverbund um 148 Mio. DM sowie die dadurch bedingte anteilige Erhöhung der Schlüsselzuweisungen an Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände. Dieser Regelung stimmen wir uneingeschränkt zu.

**g) Aufhebung der Befrachtung**

Durch das GFG 2001 soll auch für das kommende Haushaltsjahr eine Befrachtung in Höhe von rd. 325 Mio. DM für die Asylbewerber vorgenommen werden. Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern und anderen ausländischen Flüchtlingen ist eine Landesaufgabe und keine kommunale. Wir erwarten deshalb, dass das Land im Haushaltsjahr 2001 die vorgenommene Befrachtung in Höhe von rd. 325 Mio. DM für die Finanzierung der Unterbringung von Asylbewerbern aufhebt.

Wir bitten darum, diese Anregungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Alexander Schink

