

Präsident des Landtages
Herr Ulrich Schmidt
Platz des Landtages 1

40221 DÜSSELDORF



Az.: 20/114-6003/01

Münster, 26. Januar 2001

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2001 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2001 - GFG 2001) und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 2001 (Solidarbeitragsgesetz 2001 - SBG 2001)

Ihr Schreiben vom 11.12.2000, Az.: II.1.H.2

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe danken Ihnen, dass sie im Rahmen der öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtages NRW zum Regierungsentwurf des GFG 2001 und des SBG 2001 Stellung nehmen können.

In Abstimmung mit dem Landschaftsverband Rheinland gebe ich folgende Stellungnahme ab, die in dem öffentlichen Anhörungstermin am 07.02.2001 durch Herrn Ersten Landesrat Predeck mündlich erläutert wird:

1. Allgemeines

Die Steuereinnahmen des Landes NRW gehen im Jahre 2001 als Folge der Steuerreform zurück.

Begrüßenswert ist deshalb, dass die Landesregierung den durch die erneute Tilgungstreckung beim Fonds "Deutsche Einheit" zur Verfügung stehenden Mehrbetrag in Höhe von 148 Mio. DM den Schlüsselzuweisungen zuführt.

Dies ist angesichts der Entwicklung der Kommunal Finanzen und im Hinblick auf die zu erwartenden Einnahmeausfälle aufgrund der Steuerreform auch dringend erforderlich. Zudem sind auch die zur Verfügung stehende Verbundmasse und die Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Regierungsentwurfes gegenüber dem Vorjahr gekürzt worden. Die Kommunalen Spitzenverbände haben hierzu ausführlich in ihren Stellungnahmen hingewiesen. Den in diesem Zusammenhang aufgestellten Forderungen der Kommunalen Spitzenverbände

- die Kommunen nicht mit Steuermindereinnahmen aus der Einführung der Entfernungspauschale zu belasten,
- und die Befrachtung des Finanzausgleiches mit den Kosten für die Asylbewerber (rd. 325 Mio. DM) aufzuheben

schließen sich die beiden Landschaftsverbände an.

Die vom Landkreistag NRW zutreffend aufgezeigten Konsequenzen der geplanten Neuregelung bei der Sozialhilfe würden die beiden Landschaftsverbände ebenfalls in vollem Umfang durch Fallzahlzugänge und den Ausfall von Ersatzleistungen treffen. Dies ist ein, angesichts der äußerst angespannten Finanzsituation der kommunalen Familie, nicht hinnehmbarer Sachverhalt.

2. Haushaltsentwicklung der beiden Landschaftsverbände 2001

2.1 Erhebliche strukturelle Veränderungen durch das 2. Modernisierungsgesetz (2. ModernG)

Durch das 2. ModernG haben sich erhebliche strukturelle Veränderungen auch in der Finanzsituation der beiden Landschaftsverbände ergeben.

Im Bereich der Sozialhilfe gingen zum 01.01.2001 die Zuständigkeit für die Zahlung des Pflegewohngeldes und für die investive Förderung ambulanter Pflegeeinrichtungen auf die Kreise und kreisfreien Städte über. Diese werden darüber hinaus im Jahre 2001 mit 25 % an den Aufwendungen der beiden Landschaftsverbände für die Hilfe zur Pflege beteiligt. Beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe ergeben sich durch diese Neuregelungen Haushaltsentlastungen von rd. 420 Mio. DM, beim Landschaftsverband Rheinland betragen die Haushaltsentlastungen rd. 460 Mio. DM.

Die Kreise und kreisfreien Städte im Rheinland und in Westfalen-Lippe erhoben die Forderung, dass die beiden Landschaftsverbände die Entlastungen bei der Sozialhilfe aufgrund der Zuständigkeitsregelungen des 2. ModernG durch entsprechende Senkungen der Hebesätze zur Landschaftsumlage im Verhältnis 1 : 1 ausgleichen sollten.

Dies wären in Westfalen-Lippe rd. 2,5 %-Punkte Hebesatzsenkung, im Rheinland würde dies eine Hebesatzsenkung von 2,3 %-Punkten bedeuten.

Im Rahmen der Erarbeitung der Haushaltsentwürfe 2001 konnte der Landschaftsverband Westfalen-Lippe jedoch nur eine Hebesatzsenkung von 1,7 %-Punkten und der Landschaftsverband Rheinland in Höhe von 1,4 %-Punkten anbieten, nachdem alle haushaltsentlastenden und haushaltsbelastenden Tatbestände aufgerechnet waren.

2.2 Entwicklung bei der Eingliederungshilfe

Einer der Gründe, warum die von den Kreisen und kreisfreien Städten geforderte 1 : 1-Umlagesenkung durch die Landschaftsverbände nicht realisiert werden kann, liegt in der Eingliederungshilfe, deren Ausgaben durch Fallzahlzugänge und höhere Pflegeentgelte weiterhin ungebrochen steigen.

Der LWL muss in diesem Aufgabenbereich rd. 134 Mio. DM gegenüber 2000 zusätzlich finanzieren und gibt dann voraussichtlich rd. 1,9 Mrd. DM für rd. 32.000 behinderte Menschen in teil- oder vollstationärer Betreuung aus.

Beim LVR beträgt der Ausgabeanstieg gegenüber 2000 rd. 145 Mio. DM. Im Haushaltsjahr 2001 ist ein Gesamtbetrag in Höhe von rd. 2,4 Mrd. DM für rd. 37.000 behinderte Menschen in voll- und teilstationärer Betreuung vorgesehen.

Jährlich kommen bei beiden Landschaftsverbänden zwischen 1.400 und 1.800 neue Fälle hinzu. Leider fehlen den Landschaftsverbänden Instrumente, den Fallzahlzugang in der Eingliederungshilfe zu begrenzen.

Durch den medizinischen Fortschritt haben schwerst- und mehrfachgeschädigte Kleinkinder bessere Überlebenschancen. Menschen mit Morbus-Down-Syndrom, Mukoviszidose oder mit Schwerstmehrfachbehinderungen haben heute fast ähnliche Lebenserwartungen wie alle anderen Menschen auch. Dabei ist nicht selten eine Betreuungskette festzustellen, die mit dem Besuch des Sonderkindergartens beginnt, über die von den Landschaftsverbänden betriebenen besonderen Schultypen direkt in Werkstätten für Behinderte führt und in Behindertenwohnheimen endet.

Von diesen Menschen, für die die beiden Landschaftsverbände die Betreuungs- und Unterbringungskosten tragen, sind nur wenige älter als 60 Jahre, da durch die Verbrechen in der NS-Zeit fast eine ganze Generation behinderter Menschen ums Leben gekommen ist.

Die vorstehenden Ausführungen machen damit deutlich, dass auch in den nächsten Jahren mit erheblichen Fallzahlzugängen und Ausgabesteigerungen bei der Eingliederungshilfe zu rechnen ist. Dieser Trend ist auch bundesweit belegbar und nicht etwa NRW-spezifisch. Im Gegenteil, die bisherigen Ausgabewachse lagen sogar unter dem Bundesschnitt.

Nach einer Veröffentlichung des Städte- und Gemeindebundes NRW vom 05.11.2000 sanken die Kosten bei der Hilfe zum Lebensunterhalt in 1999 gegenüber 1998 um 6,8 %, dagegen stiegen im gleichen Zeitraum die Kosten der Eingliederungshilfe um 5,4 % (und die Kosten der Hilfe zur Pflege sogar um 6,2 %).

Die Ausgabesteigerungen sind unvermeidbar, zumal beide Verbände im Rahmen der Entgeltregelungen bereits in den letzten Jahren eine restriktive Deckelungspolitik praktiziert haben.

Beide Verbände halten es für ihre Pflicht, den Behinderten ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, welches weitestgehend integriert in unsere Gesellschaft geführt werden sollte. Deshalb kann der Betreuungsstandard in den Einrichtungen nicht grenzenlos reduziert werden.

Die beiden Landschaftsverbände können aber die zusätzlichen Ausgaben der Eingliederungshilfe nicht in anderen Aufgabenbereichen kompensieren.

Über 80 % der Ausgaben beider Landschaftsverbände entfallen auf den Bereich der sozialen Sicherung, in dem, wie oben beispielhaft dargestellt, der Grad der Beeinflussbarkeit der Ausgaben gering ist.

In den anderen Aufgabenbereichen haben die Verbände schon seit Jahren eine restriktive Haushaltspolitik betrieben.

So sind aufgabenkritische Untersuchungen durchgeführt worden, die auch in Zusammenarbeit mit Unternehmensberatern zur Reorganisation von Abteilungen und Dienststellen und damit zu Kostensenkungen geführt haben.

Beispielhaft sind hier für den LWL die Neuorganisation des Westf. Amtes für Landes- und Baupflege sowie die Untersuchung zur Grundstücks- und Gebäudewirtschaft zu nennen. Beim LVR ist auf die Neuorganisation der Zentralverwaltung und die Strukturveränderungen in den Betreuungsformen der Jugendhilfe hinzuweisen.

Die Finanzsituation der beiden Landschaftsverbände wird trotz der weiteren Entlastungen im Bereich der Hilfe zur Pflege, in dem auch in den Jahren 2002, 2003 und 2004 jeweils weitere 25 % der Ausgaben von den Mitgliedskörperschaften getragen werden, äußerst angespannt bleiben.

3. Folgen der Verstaatlichung des Straßenbaus

Die Verstaatlichung des Straßenbaus ist nach Auffassung der Landschaftsverbände ein verfassungswidriger Eingriff in die Selbstverwaltung. Die kommunale Familie darf bei zumindest weniger Einfluss - verfassungsrechtlich kann es in neugeschaffenen Regionalräten keine Beschlusskompetenz geben - den Straßenbau weiter finanzieren.

Der Städtetag NRW, der Landkreistag NRW und die beiden Landschaftsverbände haben sich im Sinne eines Gesamtkonsenses damit einverstanden erklärt, den Straßenbau zu verstaatlichen, wenn das Land dies will. Dieses Einverständnis stand aber unter dem Vorbehalt, dass die Verstaatlichung nicht zum Anlass genommen wird, den Gemeindefinanzausgleich mit der bislang aufgebrachten kommunalen Eigeninteressensquote zu befrachten. Ebenfalls sollte das Land den Kommunen den Gegenwert der mit ihren Mitteln erbrachten Vermögenswerte von über 600 Mio. DM erstatten.

Da beides im 2. ModernG keine Berücksichtigung fand und die den beiden Landschaftsverbänden nunmehr angebotene Übernahme der mit dem Straßenbauvermögen verbundenen Schulden von rd. 293 Mio. DM nur einen unzureichenden Ausgleich für den entschädigungslosen Übergang der Vermögenswerte darstellt, haben die beiden Landschaftsverbände gegen das Gesetz Verfassungsbeschwerden erhoben.

In den Gesprächen mit dem Finanz- und Innenminister haben die Kommunalen Spitzenverbände und die Landschaftsverbände immer wieder darauf hingewiesen, dass die Kürzung der Zuweisungen an die Landschaftsverbände um 310 Mio. DM schon deswegen nicht akzeptiert werden kann, weil die Zuweisungen nach dem GFG zur Finanzierung aller Aufgaben der Landschaftsverbände bestimmt sind. Eine Kürzung der Zuweisungen in voller Höhe entsprechend den bisher aus kommunalen Mitteln für den Straßenbau aufgebrachten Mitteln ist nicht gerechtfertigt. Allenfalls wäre hier an eine anteilige Kürzung zu denken.

Darüber hinaus hat die kommunale Seite in den Gesprächen mit dem Finanz- und Innenminister deutlich gemacht, die vorgesehene Kürzung der Zuweisungen an die Landschaftsverbände müsse berücksichtigen, dass die beiden Verbände gesetzlich verpflichtet sind, die Pensionslasten für diejenigen Pensionäre des Straßenbaus, die bis zum 31.12.2000 in den Ruhestand getreten sind, weiterhin und auf Dauer zu tragen. Deshalb müssen diese Lasten, die sich zur Zeit beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe auf rd. 31 Mio. DM und beim Landschaftsverband Rheinland auf rd. 21 Mio. DM jährlich belaufen, von der vorgesehenen Kürzung der Zuweisungen abgesetzt werden. Geschieht dies nicht, so müssten die Landschaftsverbände auf Dauer aus kommunalen Mitteln eine Aufgabe finanzieren, die nach dem Willen des Landes in die staatliche Verantwortung übergegangen ist.

Nur für den Fall, dass der Landtag der Auffassung der Landesregierung folgt, dass wegen der Verstaatlichung des Straßenbaus eine Kürzung der Zuweisungen an die Landschaftsverbände im Rahmen des Gemeindefinanzausgleiches erfolgen muss, haben die beiden Landschaftsverbände - vorbehaltlich des Ausgangs der anhängigen Verfassungsbeschwerdeverfahren - einen Vorschlag zur Kürzung gemacht, der nunmehr durch die Ergänzung des Gesetzentwurfes GFG 2001 eingearbeitet werden soll.

4. Investitionskosten für Pflegeeinrichtungen

Die Landschaftsverbände wiederholen ihre Bitte, nach einer weiteren finanziellen Beteiligung des Landes an den Investitionskosten im Altenpflegebereich. Es kann nicht sein, dass sich das Land aus der Finanzierung dieser wichtigen öffentlichen Aufgabe zurückzieht und hier die kommunale Familie die vollen Kosten tragen muss.

Es besteht ein großer Bedarf an notwendigen Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen von bestehenden Pflegeeinrichtungen. Nach den aktuellen Schätzungen (bestehendes Antragsvolumen, jetzige Struktur und Alter der Pflegeeinrichtungen usw.) belaufen sich die Modernisierungskosten auf insgesamt ca. 7,5 Mrd. DM.

Bei den in den 50er- bis 70er-Jahren gebauten Einrichtungen ist der pflegerische und bauliche Standard dringend zu verbessern. In den Zimmern sind z.B. häufig zugeordnete Sanitär- und Nasszellen nicht vorhanden. In vielen Fällen werden zudem auch die Anforderungen der Heimmindestbauverordnung nicht eingehalten.

Hinzu kommt, dass sich auf der Grundlage der aktuellen Pflegebedarfspläne möglicherweise ein weiterer erheblicher Bedarf für vollstationäre Plätze bezogen auf das Jahr 2004 ergibt.

Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe wird versuchen, weiterhin jährlich rd. 105 Mio. DM für diesen Aufgabenbereich bereitzustellen. Der LVR fördert diesen Bereich derzeit mit einem jährlichen Betrag von ca. 125 Mio. DM (als VE im Haushaltsentwurf 2001 vorgesehen: 170 Mio. DM).

Diese Mittel reichen allerdings bei weitem nicht aus, um zu einem zeitgerechten Abbau des Investitionsstaus zu kommen.

Weitere Mittel kann die kommunale Familie allerdings nicht aufbringen, zumal die Einsparungen aus der Pflegeversicherung längst durch die gestiegenen Sozialhilfeausgaben, hier insbesondere im Bereich der Eingliederungshilfe, aufgezehrt sind.

Deshalb muss das Land sich weiter an der Finanzierung dieser Aufgaben beteiligen, damit der Investitionsstau im Pflegebereich schneller abgebaut werden kann.

Im Interesse der pflegebedürftigen alten Menschen muss baldmöglichst eine befriedigende Lösung gefunden werden.

5. Finanzrisiko der Landschaftsverbände aufgrund des Vollzuges des Altenpflegegesetzes bzw. der Umlageverordnung

Die Ausbildung in der Altenpflege richtet sich in Nordrhein-Westfalen bislang nach dem Gesetz über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz - AltPflG) vom 19. Juni 1994 i.d.F. vom 05.03.1997 i.V.m. der Verordnung über die Erhebung einer Umlage nach dem Altenpflegegesetz (Umlageverordnung - UmlageVO) vom 28. September 1994 i.d.F. vom 12.12.1996.

Die Ausbildungsvergütung wird in den Fachseminaren für Altenpflege, die die Gesamtverantwortung für die Ausbildung tragen, von den Landschaftsverbänden erstattet. Die Refinanzierung dieser Kosten zuzüglich der eigenen Verwaltungskosten (Personal- und Sachkosten, Vorfinanzierungskosten) erfolgt über eine Umlage, die von allen vollstationären, teilstationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen entsprechend der Zahl der Vollzeitstellen im "Alten"-Pflegedienst erhoben wird.

Der umlagefähige Gesamtbetrag wird von den Landschaftsverbänden gemeinsam zunächst vorläufig und nach Ablauf des Kalenderjahres endgültig für das ganze Land berechnet.

Die Erhebung der Umlage nach dem AltPflG NW ist rechtlich umstritten. Der Widerstand gegen das Umlageverfahren spiegelt sich insbesondere in einer hohen Anzahl an Widerspruchs- und Klageverfahren, einer Vielzahl von Anträgen auf Aussetzung der Vollziehung sowie in einem schlechten Zahlungsverhalten der umlagepflichtigen Einrichtungen wider. Die Frage, inwieweit die Finanzierung der Ausbildung in der Altenpflege über ein Umlageverfahren verfassungskonform ist, ist - nach entsprechenden Vorlagebeschlüssen im Jahr 1999 - beim Bundesverfassungsgericht anhängig; es ist derzeit nicht absehbar, wann die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ergehen wird.

Die Bescheide über die endgültige Heranziehung zur Umlage für das Jahr 1997 sind zwischenzeitlich fast vollständig erteilt. Die endgültige Heranziehung zur Umlage für die Jahre 1998 und 1999 steht noch aus. Mit der Zustellung der endgültigen Heranziehungsbescheide wird den umlagepflichtigen Einrichtungen erneut die Möglichkeit gegeben, Widerspruch und Klage zu erheben.

Nach alledem ist die Umlage nach dem AltPflG NW für die kommunale Familie mit einem erheblichen finanziellen Risiko verbunden. Dieses Risiko stellt sich a) auf der Basis der vorläufigen Heranziehungsbescheide und der dagegen erhobenen Widersprüche bzw. b) im schlimmsten Fall, sofern gegen alle endgültigen Heranziehungsbescheide für die Zeit ab 1998 Widerspruch erhoben werden sollte, nach erfolgter "Spitzabrechnung" der einzelnen Umlagejahre wie folgt dar:

	Finanzierungsrisiko LWL auf der Basis der vorl. Heranziehungsbescheide	Finanzierungsrisiko LWL auf der Basis der endg. Heranziehungsbescheide	Finanzierungsrisiko LVR auf der Basis der vorl. Heranziehungsbescheide	Finanzierungsrisiko LVR auf der Basis der endg. Heranziehungsbescheide
1997	ca. 14,4 Mio DM	ca. 12,0 Mio DM (oberhalb von ca. 6,5 Mio DM geschätzt)	ca. 31,0 Mio DM	ca. 55,5 Mio DM
1998	ca. 17,6 Mio DM	ca. 114,4 Mio DM	ca. 33,5 Mio DM	ca. 69,6 Mio DM
1999	ca. 17,6 Mio DM	ca. 108,9 Mio DM	ca. 31,0 Mio DM	ca. 70,4 Mio DM
2000	ca. 21,1 Mio DM	ca. 112,1 Mio DM	ca. 31,0 Mio DM	ca. 71,3 Mio DM
2001 *	ca. 12,9 Mio DM	ca. 101,6 Mio DM	ca. 18,5 Mio DM	ca. 69,3 Mio DM
Gesamt	ca. 83,6 Mio DM	ca. 449,0 Mio DM	ca. 145,0 Mio DM	ca. 336,1 Mio DM

* Prognose für die Zeit vom 01.01. - 31.07.2001, da zum 01.08.2001 das Bundesaltenpflegegesetz in Kraft treten wird

Der Bundesrat hat Ende September 2000 dem Beschluss des Bundestages über das "Gesetz über die Berufe in der Altenpflege (Altenpflegegesetz - AltPflG)" zugestimmt; dieses Gesetz wird mit Wirkung vom 01.08.2001 in Kraft treten.

Das Gesetz regelt die Ausbildung in der Altenpflege künftig bundeseinheitlich und sieht im Grundsatz eine dualfinanzierte Ausbildung vor. Der Träger der praktischen Ausbildung (Heim i.S.d. Heimgesetzes oder stationäre Pflegeeinrichtung i.S.d. SGB XI, soweit es sich um eine Einrichtung für alte Menschen handelt; ambulante Pflegeeinrichtung i.S.d. SGB XI, wenn deren Tätigkeitsbereich die Pflege alter Menschen einschließt) schließt für die gesamte Dauer der Ausbildung einen Ausbildungsvertrag und zahlt eine angemessene Ausbildungsvergütung. Er kann die Kosten der Ausbildungsvergütung in den Entgelten oder Vergütungen für seine Leistungen berücksichtigen (§ 24 AltPflG).

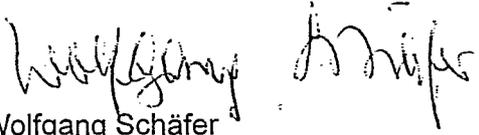
Die Landesregierungen werden jedoch ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass zur Aufbringung der Mittel für die Ausbildungsvergütung Ausgleichsbeträge erhoben werden (§ 25 AltPflG).

Nach den bislang vorliegenden Stellungnahmen des zuständigen Ministeriums zur künftigen Finanzierung der Altenpflegeausbildung in Nordrhein-Westfalen wird das Land Nordrhein-Westfalen von der in § 25 AltPflG vorgesehenen Ermächtigung zur Einführung eines Ausgleichsverfahrens (Umlageverfahren) durch Rechtsverordnung keinen Gebrauch machen.

Die vor dem Inkrafttreten des Bundesaltenpflegegesetzes begonnenen Ausbildungen werden nach altem Recht abgeschlossen. Insoweit bleibt es für eine Übergangszeit bei einem Nebeneinander von Umlageverfahren und Ausbildung nach neuem Recht.

Für die aus dem alten Recht sich ergebenden Finanzrisiken fordern die Landschaftsverbände eine Absicherung durch das Land.

Mit freundlichem Gruß


Wolfgang Schäfer