



Gemeinde Windeck

Der Gemeindedirektor

Gemeindevorwaltung, Rathausstr. 12, 5227 Windeck-Rosbach

An die
Präsidentin des Landtag
Frau Ingeborg F r i e
c/o Haus des Landtages

4000 Düsseldorf



Dienststelle	☎ (02292) 60 10 Durchwahl: 601 21
test: Stadlermann	Zimmer 12

Windeck-Rosbach, den 05.02.1991

Aktenzeichen

Betr.: Zukunft des kommunalen Ausgleichsstocks
Bezug: Beratungen des Landtages zum Haushalt 1991

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

das Innenministerium hat im Auftrage der Mitglieder des kommunalpolitischen Ausschusses den Ausgleichsstockgemeinden aufgegeben, sich zu entscheiden, ob sie entweder die angebotene Schuldendienstentlastung annehmen und damit innerhalb von 3 Jahren einen Haushaltsausgleich erreichen, oder, sofern dies zuverlässig nicht möglich ist, ihren Haushalt über Haushaltssicherungskonzepte innerhalb von 5 Jahren auszugleichen, wobei die dann insgesamt zur Verfügung bleibende Masse das Gesamtvolumen von 210 Mio. DM nicht übersteigen darf.

Für diese bedeutende und grundlegende Entscheidung bedarf es der Entscheidung der Räte der Ausgleichsstockgemeinden.

Der Rat der Gemeinde Windeck hat in seiner Sitzung vom 04.02.1991 auf der Grundlage eines gemeinsamen Antrages aller Fraktionen zum Ausdruck gebracht, daß die Systematik, derzufolge die 210 Mio. DM auf die Ausgleichsstockgemeinden verteilt werden sollen, nicht plausibel sei. Er stützt sich dabei auf Aussagen des Innenministeriums, denen zufolge die Anstrengungen der Ausgleichsstockgemeinden, mit den jeweils angebotenen Beträgen ihrer Haushaltskonsolidierung zu betreiben, deutlich unterschiedlich zu gewichten sind.

Der Rat der Gemeinde Windeck hat mich als Gemeindedirektor der Gemeinde Windeck gebeten, Überlegungen zu Alternativen der Verteilung der 210 Mio. DM an die Ausgleichsstockgemeinden zu entwickeln.

Ich habe mich bemüht, plausible Alternativen darzustellen. Das Ergebnis meiner Überlegungen habe ich mit dem anliegend als Ablichtung beigefügten Schreiben dem Innenministerium mitgeteilt.

Sie, verehrte Frau Präsidentin, bitte ich, dieses Schreiben nebst Anlage als Zusage an die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger des Landtages zu verteilen. Ich danke Ihnen für Ihr Verständnis und verbleibe mit freundlichen Grüßen

P. Stadlermann
(Stadlermann)



Gemeinde Windeck

Der Gemeindedirektor

2

Gemeindeverwaltung, Rathausstr. 12, 5227 Windeck-Rosbach

Dienststelle	☎ (02292) 6010
Dez. I	Durchwahl: 601 21
Auskunft erteilt:	Zimmer
GD Stadermann	12

An das
 Innenministerium des Landes NRW
 z.Hd. Herrn Abteilungsleiter F.-W. Heild
 Haroldstr.

4000 Düsseldorf

auf dem Dienstwege

Aktenzeichen

Windeck-Rosbach, den 04.02.1991

Betr.: Zukunft des kommunalen Ausgleichsstocks.

Bezug: Erlaß des Innenministerium vom 11.01.1991 - III B2-52.10.00-1702/91(1)

Mit Verfügung vom 15.01.1991 hat der Oberkreisdirektor des Rhein-Sieg-Kreises der Gemeinde Windeck aufgegeben, bis zum 05.02.1991 darüber zu berichten, ob die Gemeinde Windeck die im GFG 1991 vorgesehene Schuldenentlastung unter den im Erlaß des Innenministeriums vom 11.01.1991 aufgezeigten Bedingungen annimmt.

In einer Sondersitzung vom 04.02.1991 hat der Rat der Gemeinde Windeck die anliegend in Ablichtung beigefügten Beschlüsse gefaßt.

Sie bestätigen in Ziff. 3 die Auffassung des Oberkreisdirektors des Rhein-Sieg-Kreises, die er mit Bericht vom 22.01.1991 dem Innenministerium mitgeteilt hat. Sie geben in Ziff. 5 der Verwaltung der Gemeinde Windeck den Auftrag, Anregungen und Überlegungen zu formulieren, die eine Alternative zu der jetzt vorgesehenen Art der Verteilung der einmaligen Schuldendiensthilfe für die Ausgleichsstockgemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen darstellen. Eine denkbare Alternative wird nachstehend wie folgt vorgestellt:

1. Ausgangslage

Der auf dem Bericht der Arbeitsgruppe zur Untersuchung der Zukunft des kommunalen Ausgleichsstock basierende Verteilungsschlüssel für die einmalige Schuldendiensthilfe des Landes gegenüber den Ausgleichsstockgemeinden stellt einen Bezug zwischen der Durchschnittverschuldung von Ausgleichsstockgemeinden bestimmter neu geschnittener Einwohnergrößenklassen zu solchen Gemeinden entsprechender Einwohnergrößenklassen her, die sich nicht im Ausgleichsstock befinden. Der Bezug dieser beiden Gruppen an Verschuldenständen wird mit einem -beliebigen- Multiplikator belegt, der im übrigen im Verlaufe der Diskussion bereits einmal verändert wurde. Dieses abstrakt-theoretische Berechnungsmodell ist rechnerisch richtig; es ist individuell indes nicht plausibel.

In einem Gespräch zwischen Vertretern des Innenministeriums und Vertretern der Ausgleichsstockgemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen wurde seitens des Innenministeriums folgendes erklärt:

- Das Innenministerium verfügt über (wohl abstrakte) Berechnungen, die ergeben, daß die Gesamtsumme von 210 Mio. DM ausreicht, um bei entsprechender Eigenbeteiligung der betroffenen Gemeinden diese nachhaltig aus dem Ausgleichsstock zu führen;
- Vor dem Hintergrund des angewandten Verteilschlüssels ergeben sich deutliche Unterschiede im Hinblick auf die jeweils von den Ausgleichsstockgemeinden zu tätigen Anstrengungen, um das abstrakt-generell Mögliche zu erreichen.

2. Folgen

Der vom Innenministerium vorgeschlagene Verteilungsschlüssel orientiert sich ausschließlich an den Schuldenständen der Ausgleichsstockgemeinden. Seine Anwendung bedingt ungleiche Bemühungen der einzelnen Ausgleichsstockgemeinden, das mit der Zahlung verbundene Ziel zu erreichen.

Die Orientierung auf die Schuldenituation der Ausgleichsstockgemeinden hat damit zumindest mittelbar dort einen "Strafcharakter", wo trotz besonders hoher Schuldenstände nicht vergleichbar besondere hohe Ausgleichsleistungen vorgesehen sind. Dieses Mißverhältnis ist nicht vertretbar. Seine Ursachen verkennen, daß die jeweilige Höhe der Schuldenstände in den Ausgleichsstockgemeinden diesen individuell nicht zum Vorwurf gemacht werden dürfen, denn sie sind angesichts der über die Ausgleichsstockrichtlinien obwaltenden Kontrolle der Aufsichtsbehörden über die Haushalte dieser Gemeinden eine offenkundig unabweislich notwendige Folge der jeweils individuell gegebenen Situation in den Gemeinden.

Diese Ungleichbehandlung der Ausgleichsstockgemeinden untereinander ist für die Gemeinde Windeck nicht plausibel.

Ein Vergleich der aus Sicht des Innenministerium relevanten Strukturdaten der einzelnen Ausgleichsstockgemeinden zeigt, daß gerade die Gemeinde Windeck sich am unteren Ende der Skala dieser Strukturmerkmale bewegt. Von ihren Bürgerinnen und Bürgern größere Opfer zu verlangen, als von denen anderer Ausgleichsstockgemeinden, kann kommunalpolitisch nicht vertreten werden und hält einer auf Gleichbehandlung ausgerichteten Prüfung landespolitischer Verteilidispositionen nicht Stand.

3. Lösungsmöglichkeiten

- 3.1 Wie oben dargelegt, ist der bei den Ausgleichsstockgemeinden des Landes eingetretene Schuldenstand als unabweisbar zu betrachten. Bei der Gemeinde Windeck, die sich seit ihrer Gründung im Ausgleichsstock befindet, ist die Haushaltsentwicklung wie bei allen anderen Ausgleichsstockgemeinden der strengen Kontrolle der Aufsichtsbehörde unterworfen gewesen.

Der Schuldensummenstand der Ausgleichsstockgemeinden nach dem Ergebnis der Kassenstatistik betrug zum 31.12.1989 638,146 Mio. DM. Diesem Schuldensummenstand steht ein Entlastungspotential von 210 Mio.

DM gegenüber. Plausibel wäre eine Verteilung dieser 210 Mio. DM linear zu den Schuldenständen der einzelnen Ausgleichsstockgemeinden, sofern ausschließlich eine Entschuldung der Ausgleichsstockgemeinden angestrebt wird.

Das Verhältnis des Schuldensummenstandes zum Entschuldungsbetrag ergibt einen Faktor von 0,325; dies würde eine Entschuldungszahlung an die Gemeinde Windeck in Höhe von 15,23 Mio. DM bedeuten.

Angesichts des derzeitigen Zinsniveaus könnte dabei vor dem Hintergrund der langfristigen Zinsbindungen maximal eine Reduzierung des Schuldendienstes um 1,22 Mio. DM erreicht werden. Vor dem Hintergrund eines durchschnittlichen Fehlbetrages von rd. 4 Mio. DM würde zweifellos die Zahlung eines Betrages von 15,23 Mio. DM an die Gemeinde Windeck eine deutliche Verbesserung gegenüber den derzeit in Rede stehenden 9 Mio. DM ausmachen; eine glaubhafte und berechenbare Zusage, damit künftig auf einen Ausgleich besonderen Bedarfs verzichten zu können, ist auch vor dem Hintergrund dieser Summe nicht möglich.

3.2 Die für die Entlastung der Ausgleichsstockgemeinden vorgesehene Zahlung von 210 Mio. DM ist systematisch nicht ein rechnerisches Ergebnis, das bereits der differenzierten Systematik des Gemeindefinanzausgleichs unterworfen ist. Plausibel nachvollziehbar ist daher die Überlegung, die Ausgleichsstockgemeinden in ihrem Verhältnis zueinander einer ihrer jeweiligen besonderen Belastung entsprechenden Betrachtung zu unterziehen, und die Verteilung der 210 Mio. DM auf die einzelnen Ausgleichsstockgemeinden analog den Ansätzen der GFG-Systematik vorzunehmen.

3.3 Dabei müssen nach Auffassung der Gemeinde Windeck folgende Kriterien zu einem gestaffelten "Hauptansatz" für die einzelnen Ausgleichsstockgemeinden Anwendung finden.

3.3.1 Die von der Arbeitsgruppe des Innenministeriums zur Analyse der Situation der Ausgleichsstockgemeinden des Landes entwickelte Differenzierung nach Einwohnergrößeklassengruppen ergibt auf dem Bevölkerungsstand zum 31.12.1990

- 5 Städte und Gemeinden zwischen 15.000 und 20.000 Einwohnern
- 6 Städte und Gemeinden zwischen 10.000 und 15.000 Einwohnern
- 10 Städte und Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern
- 2 Städte und Gemeinden unter 5.000 Einwohnern

Für die hinter diesen Größenklassen stehenden unterschiedlichen Leistungsverpflichtungen ist ein gestaffelter Ansatz zu finden.

3.3.2 Die Fläche und die Ortsteile (Ortsteile: alle zusammenhängenden Wohnsiedlungsbereiche, für die Bebauungspläne aufgestellt sind oder aufgestellt werden können, sowie jene, für die eine Ortslagenabgrenzung definiert ist) sind in einem "Zersiedlungsfaktor" zum Ausdruck zu bringen, dessen reziproker Wert Einfluß auf die Hauptansatzstafel hat.

3.3.3 Die Länge des gemeindlich zu unterhaltenden Straßen- und Wegenetzes muß entsprechend seiner Belastung bei der Gestaltung des Hauptansatzes Berücksichtigung finden.

3.3.4 Abweichungen vom statistischen Mittel (der Ausgleichsstockgemeinden) bei der Einnahmeseite der Gewerbesteuer nach Kapital und Ertrag sind in den Berechnungsmodus einzubeziehen.

3.3.5 Die Belastung durch kommunale Kindergärten, für deren Unterhaltung freie Träger nachweislich nicht gefunden werden können, ist angemessen zu berücksichtigen.

3.3.6 Letztlich muß der Schuldenstand einen Wertfaktor bildenden Einfluß auf die gestaffelte Entlastung der Ausgleichsstockgemeinden zueinander finden.

Ein auf die Gemeinde Windeck bezogenes Berechnungsmodell ist als Anlage 2 beigelegt.

3.4 Folgt man der Berechnungssystematik, wie sie in den Punkten 3.3.1 bis 3.3.6 dargestellt ist, so ergibt sich für die Gemeinde Windeck eine reale Chance, ohne weitere Fehlbeträge ausgleichende Leistungen des Landes zu wirtschaften.

Verfahrensmäßig sollte der sich nach der differenzierten Berechnung ergebende Betrag den einzelnen Gemeinden so schnell wie möglich zugewiesen werden. Über die Haushaltssicherungskonzepte ist sicherzustellen, daß der Betrag jeweils am zweckmäßigsten verwendet wird. Das bedeutet, daß angesichts z.B. der hohen Zinserträge bei der Festgeldenlage und im Falle prozentual niedrigerer Zinsaufwendungen auch eine Anlage des Geldes in Betracht zu ziehen ist.

4. Namens und im Auftrage des Rates der Gemeinde Windeck bitte ich, insbesondere die unter Ziffer 3.3 dargestellte Variante zu prüfen und zu erwägen, für eine plausiblere Verteilung der für die Entlastung der Ausgleichsstockgemeinden bereitgestellten Summe einzutreten.


(Stadermann)

Anlagen

1. Beschluß des Rates der Gemeinde Windeck vom 04.02.1991
2. Theoretisches Berechnungsmodell zu Ziff. 3.3

Der Rat der Gemeinde Windeck hat in seiner Sitzung am 04.02.1991 zu TOP 2
- Zukunft des kommunalen Ausgleichsstock - folgenden Beschlus gefaßt:

1. Die Gemeinde Windeck begrüßt die Intention des Landesgesetzgebers, durch besonders ausgewiesene Mittel die Situation der Ausgleichsstockgemeinden in Form einer Schuldenentlastung nachhaltig zu regeln.
2. Die Gemeinde Windeck widerspricht der Auffassung des Innenministeriums, (auch) sie sei nicht bereit, einen eigenen Beitrag zur Konsolidierung des Haushalts zu leisten. Das Gegenteil ist der Fall.
3. Die Gemeinde Windeck begrüßt ausdrücklich die Stellungnahme des Oberkreisdirektors in seinem Bericht vom 22.01.1991 an das Innenministerium. Sie ist -wie der Oberkreisdirektor- der Auffassung, daß
 - die Zuständigkeit für Gemeinden mit nicht ausgeglichenen Haushalten primär beim Regierungspräsidenten verbleiben soll,
 - eine Verlagerung der Zuständigkeit auf den Kreis als untere staatliche Aufsichtsbehörde denkbar ist,
 - auch mit der Annahme der Schuldendienstentlastung in Höhe von 9 Mio. DM auch bei einem auf 5 Jahre angelegten Referenzzeitraum für Haushaltskonsolidierungskonzepte ein Haushaltsausgleich nicht erreicht werden kann.
4. Die Gemeinde Windeck wird nach Maßgabe der Beschlussfassung des Landtages über den Haushalt 1991 einschließlich des Gemeindefinanzierungsgesetzes alle Anstrengungen unternehmen, einem Haushaltsausgleich so nahe wie möglich zu kommen. Dabei sind allerdings die politischen und rechtlichen Grenzen der verfassungsmäßigen Garantie des kommunalen Selbstverwaltungsrechts zu achten und die Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung, der sozialen und ökologischen Daseinsvorsorge und der kommunalen Kultur zu gewährleisten.
5. Die Gemeinde Windeck fordert die Landesregierung und das Landesparlament auf, die Verteilung der zur Schuldenentlastung der Ausgleichsstockgemeinden vorgesehenen 210 Mio. DM so vorzunehmen, daß alle Ausgleichsstockgemeinden von der Konsolidierung ihrer Haushalte gleichermaßen intensiv betroffen sind.

Die Verwaltung wird beauftragt, ein den Kriterien der Gleichbehandlung entsprechendes plausibles Verteilungsmodell zu entwickeln und unverzüglich dem Innenministerium zu übermitteln.

Begründung zu Ziff. 5:

Dem Bericht des Gemeindedirektors in seiner Eigenschaft als einer der Vertreter der Ausgleichsstockgemeinden des Landes bei Gesprächen mit Parlamentariern des Landtages und obersten Landesbehörden ist zu entnehmen, daß das Innenministerium nach wie vor die Auffassung vertritt, die angebotene Schuldendiensthilfe in Höhe von 210 Mio. DM für die 23 Ausgleichsstockgemeinden des Landes reiche aus, um alle Ausgleichsstockgemeinden bei entsprechender eigener Bereitschaft zur Haushaltskonsolidierung aus dem Ausgleichsstock herauszuführen. Der Gemeindedirektor hat weiter berichtet, daß die Anstrengungen, die die einzelnen Ausgleichsstockgemeinden bei diesem Konsolidierungsprozeß unternehmen müssen, nach Auffassung des Innenministeriums keineswegs gleichartig seien. Vielmehr gebe es erhebliche Unterschiede bei der

7

Intensität der Bemühungen der einzelnen Ausgleichsstockgemeinden, mit Hilfe der Schuldendienstentlastung ihren Haushalt nachhaltig zu konsolidieren. Damit wird nach Auffassung der Fraktionen im Rat der Gemeinde Windeck das Gleichbehandlungsprinzip verletzt. Hinzu kommt, daß der Verteilschlüssel für die 210 Mio. DM Schuldendienstentlastung abstrakt-theoretisch ist, und im einzelnen nicht nachvollzogen werden kann."

Theoretisches Berechnungsmodell zu Ziff. 3.3

Berechnungsmodell	Windeck
1. Jede Gemeinde erhält einen Grundwert x, der 100 Punkten entspricht	100
2. Jede Gemeinde erhält einen Zuschlag von je 1 Punkt pro 500 Einwohnern	+36 = 136
3. Es wird ein Flächenansatz gebildet, der zu einem Drittel berücksichtigt wird. Diese Drittel wird multipliziert mit dem reziproken Wert des Verhältnisses der Flächen und Ortsteilen zueinander $\left(\frac{1}{x} \cdot \frac{1}{3} = \frac{1}{3 \cdot x}\right)$	x=2,89 +15,6 = 151,6
4. Jede Gemeinde erhält je 50 km unterhaltungspflichtiger Straßen und Wege 1 Punkt	+10 = 161,6
5. Für jede 10 DM pro Kopf der Bevölkerung an Abweichung vom Durchschnitt der Einnahmen bei der Gewerbesteuer nach Kapital und Ertrag in Ausgleichsstockgemeinden je nach ihrer Größenklasse erfolgt ein Zuschlag oder ein Abzug	+16 177,6
6. Bezogen auf die Faktoren der Ziff. 2 - 4 erfolgt ein Kindergartenlastenanteil, der sich aus dem Quotienten des Verhältnisses der Einwohner zu den in Kindergärten befindlichen Kindern ermittelt	+3,4 181,0
7. 1/5 der Summe von 210 Mio. DM wird linear auf den Schulstand der Ausgleichsstockgemeinden zum Stand 31.12.1989 nach dem Ergebnis der Kassenstatistik verteilt, die restlichen 4/5 nach Maßgabe der Ziff. 1 -6.	3,046 Mio. + 17.911 = 181,0 • X.