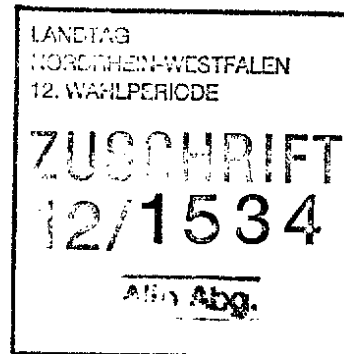


# LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

An die  
Damen und Herren Mitglieder des  
Ausschusses für Komunalpolitik des  
Landtags Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf



40472 Düsseldorf  
Lilientronstraße 14  
Zentrale 02 11 / 965 08-0  
Durchwahl 02 11 / 965 08-34/32  
Telefax 02 11 / 965 08-55

Datum: 27.10.1997

AZ: 20 30-00 Kr/Schm

## Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1998, Landtagsdrucksache 12/2402

Sehr geehrte Damen und Herren,

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

### I. Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1998

#### 1. Grundsätzliches

Keine Schönrede, auch nicht Pressenotizen der Landesregierung zur Zuweisungspraxis im Rahmen des Finanzausgleich können darüber hinwegtäuschen, daß sich die Finanzsituation der Kommunen dramatisch verschlechtert hat. Insbesondere nach den deutlich nach unten korrigierten Daten der Steuerschätzungen vom Mai 1997 haben die Kommunen in den nächsten Jahren mit Einnahmeausfällen in Milliardenhöhe zu rechnen. Nach Ankündigungen aus dem Bundesfinanzministerium wird sich dies wohl in den Steuerschätzungen des November 1997 noch bestätigen und verschärfen. Bei allen Bemühungen der Städte, Gemeinden und Kreise Haushaltsausgleiche zu erreichen, wird die Anzahl der Kommunen, die Haushaltssicherungskonzepte aufstellen müssen immer größer. Gemeinden und Kreise mit Haushaltssicherungskonzepten sind nicht mehr die Ausnahme, sondern fast schon die Regel.

Städte, Gemeinden und Kreise bemühen sich nachhaltig darum, ihre Ausgaben in den Bereichen Personal- und Sachaufwand noch weiter zurückzufahren, soweit gesetzlich und rechtlich vertretbar, Sozialausgaben zu reduzieren und an anderen Stellen der Verwaltungs- und Vermögenshaushalte Einsparungen vorzunehmen.

Bedauerlicherweise sind die Entlastungseffekte, die die Kommunen durch die Pflegeversicherung erhofft hatten, weitgehend verpufft. Sowohl die ambulante als auch die stationäre Pflegeversicherung haben bei den Sozialausgaben der Kreise und auch bei der Mitfinanzierung der Landschaftsverbände für soziale Aufgaben zu spürbaren Entlastungseffekten geführt. In der Vergangenheit konnten die Kreise bei der Gestaltung der Kreisumlagehebesätze diese halten oder teilweise sogar leicht absenken.

Allerdings muß gesehen werden, daß eine neue Welle der Belastungen in den Sozialhilfehaushalten, hier insbesondere im Einzelplan 4, bevorstehen. Der Erfahrungsaustausch mit Fachleuten der Kreiskämmereien hat deutlich werden lassen, daß die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben sehr unterschiedlich verläuft. Während in mehreren Kreisen die Ausgaben der Sozialhilfe auch in der Abschätzung für 1998 sich innerhalb der Schätzungen der Orientierungsdaten verhalten, werden in zahlreichen Kreisen Entwicklungen teilweise weit über diesen Orientierungsdaten befürchtet. So rechnet der Märkische Kreis mit einer Steigerungsrate vom 9 %, der Kreis Siegen-Wittgenstein mit einer solchen von 8 % und der Kreis Unna mit einer Steigerungsrate von 6 %. Es kommt hinzu, daß nach den überschlägigen Berechnungen der Landschaftsverbände die Entlastungswirkungen der stationären Pflegeversicherung durch notwendige, gesetzlich vorgegebene Ausgabensteigerungsraten in anderen Aufgabengebieten überholt werden.

Die Ausgaben für soziale Leistungen haben in den Kreishaushalten zwischenzeitlich ein Volumen von 37% der Gesamthaushalte im Landesdurchschnitt eingenommen. Nimmt man die Mitfinanzierung der Landschaftsverbände durch die Kreise hinzu, die im wesentlichen Ausgaben für Soziales abdecken, beläuft sich die Belastung der Kreishaushalte auf ca. 63 % der Gesamtausgaben für Soziales.

Da sich die Kreise in Höhe von 54 % der Gesamteinnahmen aus der Kreisumlage finanzieren und etwa 11 % der Einnahmen die Schlüsselzuweisungen des Landes ausmachen, wird deut-

lich, daß hierdurch die gesetzlichen Ausgaben für die soziale Sicherung fast aufgebraucht werden.

Dies macht die strukturelle Problematik der Kreishaushalte deutlich. Die Kreise sind so gut wie nicht in der Lage, über eigene disponible Einnahmen zu verfügen und diese zu gestalten. Vielmehr hängen sie am Tropf der Zuweisungen des Landes und müssen sich im übrigen aus der Finanz- und Steuerkraft der Gemeinden finanzieren.

## **2. Eckdaten des Gesetzentwurfs 1998**

Der Gesetzentwurf kann insgesamt den Anforderungen an einen aufgaben- und ausgabengerechten Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht genügen.

Zum einen ist der allgemeine Steuerverbund durch vom Land erbrachte Leistungen und Tantiemen belastet. Hiergegen haben wir uns in der Vergangenheit mehrfach gewehrt, jedoch dauerlicherweise ohne Erfolg.

Wir bitten alles daran zu setzen, die Schlüsselzuweisungen gegenüber dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1997 und nicht nur gegenüber dem Nachtragshaushaltsgesetz angemessen anzuheben.

Geht man von der Basis des Nachtragshaushaltsgesetzes aus und berücksichtigt die gesetzlich vorgesehenen Abrechnungsbeträge aus dem Jahre 1996 in Höhe von 411,6 Mio. DM, verbleibt es netto lediglich bei einem Zusatz von etwa einem Prozent gegenüber dem GFG 1997 einschließlich Nachtragshaushalt. Diese Steigerungsrate reicht bei weitem nicht aus, um die gestiegenen gesetzlichen Ausgabenbedarfe der Kreise abzudecken.

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren sollte alles daran gesetzt werden, durch Umschichtung innerhalb der Verbundmasse eine Verbesserung der Zuweisungen bei der Schlüsselmasse zu erreichen. So ist beispielsweise die Investitionspauschale in erheblichem Umfang angehoben worden. Hier könnte durch Reduzierung der IVP und Transferierung in die Schlüsselmasse eine spürbare Verbesserung erreicht werden.

Ein erheblicher Unsicherheitsfaktor ist die Steuerschätzung, deren Ergebnisse etwa Mitte November 1997 bekannt werden. Es wird eingehend, auch politisch zu prüfen sein, ob negative Schätzergebnisse schon jetzt berücksichtigt werden sollten, oder ob es vertretbar ist, sie im nächsten Haushaltsjahr zu verrechnen. Sollte es nach der Regionalisierung der Steuerschätzung tatsächlich zu Mindereinnahmen des Landes aus Verbundsteuern kommen und sollte sich das Land für eine Berücksichtigung im Finanzausgleich entscheiden, sollte nach unserer Einschätzung in erster Linie die Investitionspauschale hierfür verwandt werden. Ein nochmaliger Eingriff in die Schlüsselmasse, wie es durch die Nachtragshaushaltsgesetzgebung geschehen ist, halten wir nicht für vertretbar.

Eine Befragung der Kreise hat ergeben, daß durch das Nachtragshaushaltsgesetz 1997 mehrere Kreise zusätzlich ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen müssen. Nur mit großen Schwierigkeiten ist es möglich, die Verwaltungshaushalte 1997 abzüglich der Belastungen aus dem Nachtragshaushalt des Landes zu verwirklichen.

Die Entwicklung der Steuerkraft innerhalb der Referenzperiode 01.07.1996 bis 30.06.1997 macht deutlich, daß zusätzliche Belastungen, insbesondere der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, nicht vertretbar sind. Während bei landesweiter Betrachtung die Steuerkraft gegenüber der vorhergehenden Referenzperiode um +0,8 % gestiegen ist, ist bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden ein Rückgang um -0,3 % zu verzeichnen. Die kreisfreien Städte hatten einen Zuwachs von +2 %.

Nimmt man hinzu, daß auch die tatsächlichen Steuereinnahmen zurückgehen, halten wir es nicht für vertretbar, die sogenannte dritte Stufe des Ifo-Gutachtens in Form der Anhebung des fiktiven Realsteuerhebesatzes bei der Gewerbesteuer auf 380 v. H. zu verwirklichen.

Nach inzwischen vorliegenden anderen gutachtlichen Äußerungen ist es im kreisangehörigen Raum faktisch nicht möglich, Gewerbesteuerhebesätze ähnlich wie bei kreisfreien Städten auf ein landesdurchschnittliches oder darüber hinausgehendes Niveau anzuheben.

Die nach dem Gesetzentwurf beabsichtigte Anhebung des fiktiven Gewerbesteuerhebesatzes führt einseitig zu einer Belastung des kreisangehörigen Raumes. Wir halten es nicht für verantwortlich, in Zeiten dramatischer Finanznot der Kommunen eine Umverteilung zugunsten der kreisfreien Städte vorzunehmen.

Den teilweise vorgebrachten Argumenten, durch die Anhebung der fiktiven Hebesätze würden sich die Umlagegrundlagen der Kreise verbessern, ist durch die tatsächliche Entwicklung der Boden entzogen.

Zusammenfassend bitten wir darum, von weiteren Strukturveränderungen im Finanzausgleichssystem derzeit abzusehen und die Schlüsselzuweisungen gegenüber der Gemeindefinanzierungsgesetz 1997 spürbar anzuheben.

## **II. Zum Artikel III des Gesetzentwurfs - Änderung der Gemeindeordnung**

Mit Artikel III des Gesetzentwurfs sollen nicht unerhebliche Einschnitte in das bestehende Haushaltsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände vorgenommen werden. Wir sind hier grundsätzlich der Auffassung, daß das bestehende Haushaltsrecht genügt, zu einer geordneten Haushaltswirtschaft bei Haushaltssicherungskonzepten zurückzugelangen. Einer weiteren Verschärfung der Rechtsgrundlagen bedarf es unseres Erachtens nicht. Wir halten es für richtig und wichtig, daß die bestehenden Vorschriften stringent angewandt werden.

Erhebliche Bedenken haben wir gegenüber der beabsichtigten Änderung des § 75 bezüglich des neu einzufügenden Absatz 7. Insbesondere die Teilziffer 1 des Absatz 7 beinhaltet eine rechtlich bedenkliche Einschränkung der Finanz- und Personalhoheit der Kommunen. Durch diese Vorschrift, insbesondere durch die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung, werden der Landesregierung zusätzliche Befugnisse eingeräumt, die verfassungsrechtliche Bedenken hervorrufen. Uns drängt sich die Frage auf, ob die von Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz gestützte Finanzautonomie der Gemeinden und Gemeindeverbände durch eine Rechtsverordnung des Innenministers über die inhaltlichen Vorgaben der Gemeindeordnung hinaus materiell eingegrenzt werden darf. Grundsätzlich ist der Aufsicht nur die Befugnis einzuräumen, im Rahmen der geltenden Gesetze zu überprüfen, ob bestehende haushaltsrechtliche Vorschriften eingehalten werden. Ein weiteres Hineinregieren in die Haushaltswirtschaft der Kommunen halten wir auch mit Blick auf die Rechtsprechung nicht für zulässig.

Wir bitten daher nachhaltig darum, von dieser Erweiterung des § 75 abzusehen.

### III. Zu Artikel IV -Änderung der Kreisordnung

Gegen die beabsichtigte Implementierung des bisherigen Regelung in dem Gemeindefinanzierungsgesetz in die Kreisordnung, hier § 56 KrO, werden grundsätzlich keine Bedenken erhoben.

Wir bitten jedoch zu prüfen, ob ein eventueller Beschluß zur Erhöhung des Umlagesatzes nicht auch bis zum 30. Juni des Haushaltsjahres gefaßt sein muß. Die derzeitige Formulierung schließt den letzten Tag des Monats Juni aus. Dies halten wir gesetzestechnisch nicht für konsequent.

Wir bitten Sie, unsere Änderungs- und Ergänzungsvorschläge zu dem Gesetzesvorhaben zu prüfen und bei Ihren weiteren Entscheidungen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



(Dr. Krämer)