

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

An die
Damen und Herren Mitglieder
des Kommunalpolitischen Ausschusses
des Landtages Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



40472 Düsseldorf
Liliencronstraße 14
Zentrale 02 11/96508-0
Durchwahl 02 11/96508-32/34
Telefax 02 11/96508-55

Datum: 22.09.1998

AZ: 20 30-00 Kr/Schm

Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1999 und des Solidarbeitraggesetzes 1999, Landtagsdrucksache 12/3302

Bezug: Schreiben des Präsidenten des Landtags vom 08.09.1998, Az.: II.1.E.1

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1999 und des Solidarbeitraggesetzes 1999 nehmen wir aus der Sicht der Kreise wie folgt Stellung:

I. Struktur des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1999

1. Fonds „Deutsche Einheit“

Mit Verwunderung haben wir davon Kenntnis nehmen müssen, daß nach dem Gesetzentwurf offenbar nicht die Absicht besteht, die Reduzierung der Annuitäten des Landes, an denen die Kommunen in Höhe von 42 v. H. beteiligt sind, bereits im Jahre 1998 abzurechnen und im Finanzausgleich zu berücksichtigen.

Das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung des Fonds „Deutsche Einheit“ und des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern ist zum 01.01.1998 rückwirkend in Kraft getreten.

Damit besteht die Rechtsgrundlage und die Verpflichtung des Landes, die reduzierten Annuitätsleistungen im Finanzausgleich zu berücksichtigen, bereits seit mehr als einem halben Jahr.

Schon anlässlich der Beratungen dieser bundesgesetzlichen Änderung im Bundestag und Bundesrat haben sich der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund und der Städtetag Nordrhein-Westfalen an die Landesregierung gewandt und darum gebeten, die sich aus der Gesetzesänderung ergebenden Verbesserungen den Kommunen im Finanzausgleich 1998 weiterzugeben. Nach wie vor halten wir die Argumentation in den Stellungnahmen der gemeindlichen kommunalen Spitzenverbände für zutreffend. Wir fügen hinzu, daß hier eine gesicherte Rechtsgrundlage der Kommunen besteht und daß es sich hierbei nicht um Einnahmen handelt, die im Rahmen des sonstigen Finanzausgleichs bei der Abrechnung im übernächsten Jahr berücksichtigt werden könnten. Sollte der Beteiligungssatz der Kommunen von 42 v. H. nach wie vor zutreffend sein, ist dies immerhin ein Betrag von 205 Mio. DM, der den Kommunen im Jahre 1998 vorenthalten wird.

Im Jahre 1997 war angesichts der schlechten Einnahmesituation in Nordrhein-Westfalen ein Nachtragshaushalt beschlossen worden, den trotz erheblicher Einnahmeverluste die Kommunen loyal mitgetragen haben. Jetzt ist eine Situation eingetreten, in der eine Entlastung der Kommunen weiterzugeben wäre. Hier hätten wir korrespondierend zum Vorjahr eine entsprechende Verhaltensweise des Landes erwartet. Es hätte dem Gebot eines fairen Umgangs miteinander entsprochen, die Entlastung bei den Annuitäten bei den Kommunen ohne Zeitverzug weiterzugeben.

2. Messung der fiktiven Steuerkraft

Nachdem die Struktur des Finanzausgleichssystems in Nordrhein-Westfalen in drei Jahren hintereinander verändert worden ist, bitten wir nachhaltig darum, für das Jahr 1999 keine weiteren Eingriffe bei der Messung der Steuerkraft vorzunehmen.

Parallel zu den Beratungen in den letzten Jahren zum Finanzausgleich 1996 haben wir uns in unseren Fachgremien - auch auf dem Hintergrund des jetzt gedruckt vorliegenden Gutachtens von Junkernheinrich und Micosatt - mit der Problematik der Messung der Steuerkraft auseinandergesetzt. Wir sind hierbei zu dem Ergebnis gekommen, daß gerade bei der Gewerbesteuer ein landesweit einheitlicher fiktiver Hebesatz zu Benachteiligungen kreisangehöriger Städte und Gemeinden führen kann. Wir halten hier nach wie vor eine Differenzierung der Hebesätze für sachgerechter.

Zu den Grundsätzen der Struktur des Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen hat sich der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 09.07.1998 geäußert. Er hat die Gemeindefinanzierungsgesetze der Vorjahre, die mit erheblichen Strukturveränderungen zu Lasten des kreisangehörigen Raumes verbunden waren, für rechtmäßig gehalten und die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.

Trotz dieser Entscheidung halten wir es für notwendig, über Verbesserungen der Verteilungsgerechtigkeit im Finanzausgleichssystem in Nordrhein-Westfalen weiter nachzudenken und Vorschläge zu erarbeiten.

Wir werden uns gestatten, uns hierzu in absehbarer Zeit erneut zu äußern.

II. Quantitative Eckwerte des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1999

Die tabellarische Darstellung zur Aufteilung der zur Verfügung stehenden Verbundmasse 1999 und die Aufteilung des allgemeinen Steuerverbundes bieten ein grundsätzlich positives Bild. Ausgehend von der relativ niedrigen Basis des Jahres 1998 wird eine zur Verfügung stehende Verbundmasse von 14.522,4 Mio. DM, d. h. 598,2 Mio. DM mehr als 1998 festgestellt. Unter Berücksichtigung der Vorwegabzüge verbessert sich der verfügbare Verbundbetrag gegenüber 1998 sogar um 792,7 Mio. DM = 6,2 % mehr als 1998.

Die Systematik des Finanzausgleichs gebietet es, daß die Kommunen in Höhe der Verbundquote - nämlich 23 v. H. - an den Einnahmen des Landes aus Verbundsteuern beteiligt werden.

Sowohl die oben angesprochene Berücksichtigung der Reduzierung der Annuitäten aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ als auch die Aufteilung des Steuerverbundes erweckt den Eindruck, daß es dem Land in Kenntnis der sehr schwierigen Finanzsituation der Kommunen schwer fällt, den Kommunen die ihnen von Gesetzes wegen zustehenden Einnahmen zuzuweisen.

Noch vor kurzem hat das Ministerium für Inneres und Justiz die kommunalen Spitzenverbände durch Überlassung eines dezidierten Berichts im März 1998 über die Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage der vierteljährlichen Kassenstatistik informiert. Es hat hierbei völlig zutreffend die Problematik der Einnahmeentwicklung dargestellt und hervorgehoben, daß kein Anlaß zur „Entwarnung“ besteht. Deutlich wird dies in der Zusammenfassung des Vermerks, der das Haushaltsjahr 1998 als ein schwieriges Umbruchjahr aus verschiedenen Gründen dargestellt. Es wird darauf hingewiesen, daß der Wegfall der Gewerbesteuer, die Einführung des neuen kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer, Erhöhung der Gewerbesteuerumlage zum Ausgleich der kleinen Steuerreform und der dritten Stufe der Reform des kommunalen Finanzausgleichs zu Problemen führen kann. Hinzu kommen nach Einschätzung der Landesregierung die Belastungen aus der Abdeckung von Fehlbeträgen der Verwaltungshaushalte aus Vorjahren. Insgesamt waren dies am Ende des Haushaltsjahres 1997 3,3 Milliarden DM. Vor neuen Fehlbeträgen in den Verwaltungshaushalten wird gewarnt. Es wird festgestellt, daß der Abbau von Fehlbeträgen aus Vorjahren nur in Einzelfällen bei individuell positiveren Entwicklungen erwartet werden könne.

Angesichts dieser deutlichen Darstellung der sehr schweren Finanzsituation der Kommunen, die vor allem durch eine sehr hohe Zahl von Gemeinden und Gemeindeverbänden mit Haushaltssicherungskonzepten gekennzeichnet ist, ist es erstaunlich, daß die Aufteilung des allgemeinen Steuerverbundes für 1999 den Eindruck erweckt, das Kommunalministerium wolle den Kommunen die ihnen zustehenden Einnahmen aus dem Steuerverbund vorenthalten.

Bei dieser selbst von der Landesregierung dargestellten prekären Finanzsituation der Kommunen ist es für uns nicht nachvollziehbar, daß ein Betrag von 325 Mio. DM den Kommunen aus der Verbundmasse entzogen und für Angelegenheiten des Flüchtlingsaufnahmegesetzes befrachtet werden soll. Jetzt zeigt sich erneut deutlich, daß die Verbundmasse zur Linderung der Haushaltslage des Landes beitragen soll. Wir machen jedoch an dieser Stelle deutlich darauf aufmerksam, daß die vom Finanzminister gerne vorgetragene hohe Verschuldensquote des Landes und der im Verhältnis hierzu relativ niedrige Schuldenstand der Kommunen nicht zum Anlaß genommen werden darf, ein solides Haushaltsgebaren auch noch zu bestrafen. Diese Argumentation zieht sich bedauerlicherweise durch den gesamten Entwurf des Haushaltssicherungsgesetzes des Landes soweit kommunale Angelegenheiten dort angesprochen sind.

Wir bitten nachhaltig darum, diese Befrachtung rückgängig zu machen und den damit frei werdenden Betrag den allgemeinen Zuweisungen und dort den Schlüsselzuweisungen zuzuschlagen.

Durch diese gerade angesprochene Befrachtung ist bedauerlicherweise das Verhältnis der allgemeinen zu den zweckgebundenen Zuweisungen wieder negativ verändert worden. In der früheren Entwurfsfassung war dieses Verhältnis wesentlich günstiger. Wir halten es für überlegenswert und notwendig, die Zweckzuweisungen insgesamt zurückzufahren und die allgemeinen Zuweisungen - dort insbesondere die Schlüsselzuweisungen - aufzustocken.

Bei der Beobachtung der Einnahmen und Ausgaben wird insbesondere in den Kreishaushalten deutlich, daß die im Vorjahr zunächst zurückgegangenen Ausgaben für soziale Sicherung jetzt wieder steigen.

Eine abschließende Aussage zur Entwicklung der Sozialhilfeausgaben ist derzeit noch nicht möglich. Allerdings stellen die Kreise bei einer sehr hohen Grundbelastung wiederum eine spürbare Zunahme der Fallzahlen - überwiegend bedingt durch die hohe Arbeitslosigkeit und aus anderen Gründen - fest. In der Vierteljahresstatistik des LDS vom 1. Quartal 1998 wird ausgewiesen, daß die Ausgaben der Leistungen der Sozialhilfe um 9,5 % gestiegen sind.

Dies macht deutlich, daß von einer „Beruhigung“ der Ausgabendynamik in der Sozialhilfe keine Rede sein kann.

Die mehrfach von seiten des Landes uns entgegengehaltene Argumentation, daß der Haushalt des Landes weniger steigt als die Zuweisungen an die Kommunen, halten wir nach wie vor nicht für tragfähig und vertretbar. Es ist uns zwar bekannt, daß diese Argumentation unter anderem auch der Koalitionsvereinbarung entspricht. Hierbei wird jedoch verkannt, daß die Aufgabenstellung der Gemeinden und Gemeindeverbände eine völlig andere ist als die des Landes.

Darüber hinaus geht es hier nicht um eine Messung der Steigerungsrate kommunaler Haushalte, sondern darum, daß das Land den Kommunen den ihnen zustehenden Verbundbetrag tatsächlich auch zur Verfügung stellt, um einen ausgaben- und aufgabengerechten Finanzausgleich sicherzustellen.

III. Zusammenfassung

Zusammenfassend bitten wir darum, die Tilgungstreckung aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ bereits im Jahre 1998 zu verwirklichen, keine weiteren Strukturveränderungen insbesondere bei der Messung der fiktiven Steuerkraft vorzunehmen und die Befrachtung in Höhe von 325 Mio. DM für Angelegenheiten des Flüchtlingsaufnahmegesetzes rückgängig zu machen. Dieser Betrag sollte den allgemeinen Zuweisungen und dort den Schlüsselzuweisungen zugeschlagen werden.

Wir bitten Sie darum, unsere Vorschläge bei der weiteren Gestaltung des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1999 zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung


(Dr. Krämer)