

**Aktionsplan „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“
– Umsetzung des Junkernheinrich/Lenk-Gutachtens –**

Positionspapier des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

(Beschluss des Vorstandes vom 12.04.2011)

I. Gesamtbewertung

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen sieht den im am 08.03.2011 vorgelegten Gutachten der Autoren Junkernheinrich/Lenk „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen“ geforderten flächendeckenden strukturellen Ausgleich der Primärhaushalte aller Kommunen Nordrhein-Westfalens als unabdingbare Voraussetzung von Konsolidierungshilfen an, da sich die jetzige von Fehlbeträgen/negativen Finanzierungssalden geprägte Situation ansonsten mittelfristig wieder einstellen würde und erneute Konsolidierungshilfen angesichts der allgemeinen Haushaltslage aller Ebenen nicht verantwortbar wären. Die Grundausrichtung des Gutachtens trägt damit erst zur konsequenten Durchführung der generationengerechten Belastungsverteilung bei, die mit dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) erreicht werden soll. Der Landkreistag ist daher der Überzeugung, dass die Umsetzung der finanziellen und rechtlichen Mechanik des vorgeschlagenen Aktionsplans „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“ auch angesichts der erst schrittweise erfolgenden höheren Bundesbeteiligung an den Kosten der Sozialen Sicherung durch Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung notwendig und – bei höherem finanziellem Engagement des Landes und Laufzeitverlängerung – möglich ist. Angesichts der auch in den kommenden Jahren unverändert zu erwartenden Steigerungen bei den Sozialausgaben – die im Gutachten bislang nicht berücksichtigt sind – und der Tatsache, dass die strukturelle finanzielle Schieflage der Kommunen im Kern darauf und nicht auf eigenverursachte Beiträge zurückzuführen ist, hängt die dauerhafte Tragfähigkeit während der Laufzeit des Aktionsplans aber von der weiterhin zu fordernden und notwendigen hälftigen Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung für Hartz IV-Empfänger, der Eingliederungshilfe, der Hilfe zur Pflege und der Jugendhilfe ab. Die Verwendung von Mitteln der kommunalen Solidargemeinschaft – die im Wege der Entnahme aus der Gemeindeschlüsselmasse und der Abschöpfung einer finanzkraftabhängigen Umlage aufgebracht werden sollen – ist nach Auffassung des Landkreistages nur bei einer 1:1-Umsetzung der Mechanik

des Gutachtens sowie einem höheren finanziellen Engagement des Landes zum Ausgleich bisher noch fehlender Bundesmittel denkbar.

II. Eckforderungen

Daher spricht sich der Landkreistag Nordrhein-Westfalen ausdrücklich für die Zielsetzung des Gutachtens als auch für die Umsetzung der darin für einen Aktionsplan „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“ als erforderlich herausgearbeiteten Mechanik aus. Folgende Eckforderungen sind zu erheben:

1. Die Umsetzung des im Gutachten vorgeschlagenen Aktionsplans „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“ ist trotz der nur schrittweise aufwachsenden höheren Beteiligung des Bundes an den Kosten der Sozialen Sicherung notwendig und bei in den Jahren 2012 und 2013 höherem finanziellem Engagement des Landes realisierbar.

Die Inanspruchnahme der kommunalen Solidargemeinschaft darf dabei nicht dazu führen, dass Kommunen finanziell schlechter gestellt werden, als dies derzeit der Fall ist.

2. Die Umsetzung muss auf Grundlage einheitlicher und verbindlicher Regeln bei verpflichtender Teilnahme erfolgen.
3. Die Umsetzung muss in Form eines befristeten Sondergesetzes – parallel zu Änderungen der GO NRW, der KrO NRW und der LVerbO NRW – erfolgen.
4. Für die Auswahl der Empfängerkommunen von Konsolidierungshilfen dürfte die Nutzung der – zuvor auf Grundlage der aktuellsten Daten der Jahresrechnungsstatistik zu plausibilisierenden – im Gutachten vorgeschlagenen Indikatoren 1 und 2 („Volumen der Liquiditätskredite im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2009 abzgl. der Höhe der Finanzanlagen“ und „Höhe des strukturellen Defizits im bereinigten durchschnittlichen ordentlichen Ergebnis der Jahre 2004 bis 2007“) grundsätzlich geeignet sein. Lediglich in einer Einführungsphase im Haushaltsjahr 2011 kann hiervon – aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden Finanzmittel – einmalig abgewichen werden: Dabei könnte entweder auf die Gemeinden abgestellt werden, bei denen die Überschuldung bereits eingetreten ist bzw. innerhalb des Finanzplanungszeitraums eintritt, oder der Empfängerkreis auf Grundlage des Indikators 2 mit einer spezifischen, ggf. zu stufelnden Abschneidegrenze festgelegt werden.

5. Die Konsolidierungshilfen – aufgebracht aus Mitteln des Landes und der kommunalen Solidargemeinschaft – müssen als zweckgebundene Zuweisungen gewährt werden.
6. Höhe und Verwendung der Konsolidierungshilfen sollten auf Grundlage der beiden Indikatoren 1 und 2 – unter Zugrundelegung der aktuellsten Daten der Jahresrechnungsstatistik – festgelegt werden. Dabei muss eine schrittweise Verschiebung vom Haushaltsausgleich zur Tilgung der Kredite zur Liquiditätssicherung erfolgen.
7. Die gesetzlichen – und nicht lediglich zu vereinbarenden – Anforderungen an die Empfängerkommunen müssen jährliche Eigenkonsolidierungen, einen dauerhaften Haushaltsausgleich innerhalb eines bestimmten Zeitraums ab der erstmaligen Hilfestellung und das Ziel des hälftigen Abbaus der Kredite zur Liquiditätssicherung binnen der Laufzeit des Aktionsplans vorsehen. Die Teilziele sind zu überwachen und – als letztes Mittel – durch die Pflicht zur Anhebung der Grundsteuer B (sog. „Bürgerbeitrag“) zu sanktionieren.
8. Die Umlageverbände sind zum dauerhaften Haushaltsausgleich unter voller Berücksichtigung der für den Abbau der Kredite zur Liquiditätssicherung erforderlichen Finanzmittel analog der für die Gemeinden geltenden Anforderungen zu verpflichten. Dazu kann für den Zeitraum der Geltung des Sondergesetzes zur Umsetzung des Aktionsplans ein allgemeiner rechtsaufsichtlicher Genehmigungsvorbehalt für die Sätze der allgemeinen Umlage eingeführt werden.
9. In der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) ist die Pflicht zum Ausgleich in § 75 GO NRW so zu fassen, dass der Haushaltsausgleich unter voller Berücksichtigung der für den Abbau der Kredite für Liquiditätssicherung erforderlichen Finanzmittel erreicht wird. Den Haushaltsausgleich relativierende Vorschriften sind zu streichen. Die Regeln für die Haushaltssicherung müssen deutlich unattraktiver werden. Aufsichtliches Ermessen ist durchgehend durch gebundene Entscheidungen zu ersetzen.

**Aktionsplan „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“
– Umsetzung des Junkernheinrich/Lenk-Gutachtens –**

Positionspapier des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

*Erläuterungen
zu den Eckforderungen*

1. Umsetzung möglich und notwendig

Die Umsetzung des Aktionsplans „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“ trifft auf erhöhte Schwierigkeiten, da die erhöhte Soziallastenbeteiligung des Bundes nach der im Zuge der Hartz IV-Reform vereinbarten schrittweisen Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zeitlich und der Höhe nach nicht so ausfallen wird, wie sie in Nordrhein-Westfalen für eine sofortige Umsetzung des Aktionsplans bei umfassendem Empfängerkreis benötigt würde. Nach Schätzung des Landkreistages wird die Grundsicherungsübernahme in Nordrhein-Westfalen voraussichtlich nur zusätzliche Mittel in Höhe von 322,26 Mio. EUR (2012: 45 Prozent Bundesbeteiligung), 703,64 Mio. EUR (2013: 75 Prozent Bundesbeteiligung) und 1,07124 Mrd. EUR (2014: 100 Prozent Bundesbeteiligung) bedeuten, während für eine sofortige Umsetzung des Aktionsplans bei umfassendem Empfängerkreis eine jährliche erhöhte Bundesbeteiligung um Umfang von zwischen 1,596 Mrd. EUR (Konsolidierungsmodell 3) und 2,412 Mrd. EUR (Konsolidierungsmodell 1) benötigt würde. Dennoch bedeutet dies, dass ab dem Jahr 2012 schrittweise Mittel bereitstehen werden, die eine Umsetzung des Aktionsplans in Orientierung an einem zwischen den im Gutachten beschriebenen Konsolidierungsmodellen 3 und 4 liegenden Modell möglich machen. Angesichts der grundlegenden Bereitschaft aller Akteure, den durch das Gutachten bezeichneten schwierigen Weg zu gehen, besteht aus Sicht des Landkreistages mit dem vorgelegten Konzept die einzigartige Chance, die Sanierung der Kommunalhaushalte in Nordrhein-Westfalen in Schritten, aber flächendeckend, nachhaltig und zielorientiert anzugehen. Eine 1:1-Umsetzung der Mechanik des Gutachtens im Rahmen des finanziell Leistbaren bei größerem Engagement des Landes ist möglich. Ein erhöhtes Engagement des Landes im Umfang von jährlich zusätzlich mindestens 650 Mio. EUR ist in einer Sondersitzung des Landtags zum Nachtragshaushalt 2010 am 22.03.2011 auch seitens der Oppositionsfraktio-

nen vorgeschlagen worden. Unter diesen Rahmenbedingungen sollte die Aufbringung der Mittel durch

- a) erhöhte Beteiligung des Bundes an den Soziallasten,
- b) dauerhafte Fortschreibung der Aufstockung des GFG um 300 Mio. € durch das Land,
- c) besondere Konsolidierungshilfen des Landes,
- d) die kommunale Solidargemeinschaft über eine Vorwegentnahme aus der Gemeindegemeinschaftsschlüsselmasse im GFG und eine finanzkraftabhängige Umlage sowie
- e) die Empfängerkommunen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen und hilfsweise eine durch die Aufsicht durchsetzbare Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B (sog. „Bürgerbeitrag“)

erfolgen.

Die Inanspruchnahme der kommunalen Solidargemeinschaft darf dabei nicht dazu führen, dass Kommunen finanziell schlechter gestellt werden, als dies derzeit der Fall ist.

Verschiedentlich vertretene Ansätze, angesichts der Lage nach der Hartz IV-Reform das Gutachten nur noch als Anlass und nicht mehr als Grundlage der Gespräche über den Aktionsplan zu nutzen, lehnt der Landkreistag ab: Eine anderweitige Nutzung der zusätzlichen Landesmittel und der Mittel der kommunalen Solidargemeinschaft (Entnahme aus der Gemeindegemeinschaftsschlüsselmasse und finanzkraftabhängige Umlage) für ein freiwilliges Förderprogramm des Landes (Konsolidierungshilfen an bis zu 35 Kommunen mit Eigenkonsolidierungsaufgaben unter Rückforderungsvorbehalt für den Fall der Zielverfehlung) könnte eine Nachhaltigkeit der Haushaltssanierung nicht sicherstellen. Einzelne – auch hinsichtlich der Problematik zentrale – Kommunen würden dann ggf. eine Teilnahme wegen der Härte von Auflagen ablehnen. Sie müssten dann, um eine drohende Illiquidität angesichts der Gefährdung der Kreditwürdigkeit bei der Aufnahme weiterer Kommunalkredite abzuwenden, in späteren Jahren unter viel größerem Finanzmitteleinsatz durch die Solidargemeinschaft saniert werden. Ohne den Druck der für die Mechanik der Vorschläge des Gutachtens zentralen, pflichtigen Erhöhung der Grundsteuer B (sog. „Bürgerbeitrag“) bei Zielverfehlung würden die kommunalen Vertretungskörperschaften der Empfängerkommunen die notwendigen Maßnahmen schwerlich einleiten. Daher könnte aus Sicht des Landkreistages ein schlichtes, auf freiwilliger Basis realisiertes Förderprogramm des Landes auch nicht mit der Akzeptanz der kommunalen Solidargemeinschaft rechnen: Es müsste durch das Land alleine finanziert werden.

2. Einheitliche und verbindliche Regeln bei verpflichtender Teilnahme

Der Aktionsplan „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau“ muss daher auf einheitlichen, allgemeinen und verbindlichen Regeln unter Ausschluss von Ausnahmen und Abweichungen konzipiert werden. Um sicherzustellen, dass Kommunen nicht vor möglichen Härten eines Konsolidierungshilfenprogramms zurückschrecken und freiwillig auf eine Teilnahme verzichten, ist dieses für alle entsprechend identifizierten Kommunen verpflichtend auszugestalten: Die im Interesse aller Kommunen in Nordrhein-Westfalen erforderliche Haushaltssanierung darf nicht von einer Teilnahme- oder Eigenkonsolidierungsbereitschaft abhängen.

3. Form und Laufzeit des Aktionsplans

Der Aktionsplan sollte parallel zu einer zum 01.01.2012 novellierten Fassung der GO NRW, der KrO NRW und LVerbO NRW im Rahmen eines auf die Gesamtlaufzeit befristeten Sondergesetzes verwirklicht werden. Rechtsverordnungen sind angesichts der erforderlichen Eingriffe lediglich begleitend denkbar.

Die Laufzeit des Aktionsplans sollte dabei auf einen Zeitraum befristet werden, der zehn Jahre nach vollständiger Übernahme der Grundsicherungskosten durch den Bund, also mit dem 31.12.2023, endet.

4. Auswahl der Empfängerkommunen

Bei Vollverwirklichung der finanziellen und rechtlichen Regelungen des Gutachtens kann es – wegen der bekannten Schwächen anderer Indikatoren – sachlich richtig und zielorientiert sein, die Empfängerkommunen mittels der – zuvor auf Grundlage der aktuellsten Daten der Jahresrechnungsstatistik zu plausibilisierenden – beiden Indikatoren „Volumen der Liquiditätskredite im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2009 abzgl. der Höhe der Finanzanlagen“ (Indikator 1) und „Höhe des strukturellen Defizits im bereinigten durchschnittlichen ordentlichen Ergebnis der Jahre 2004 bis 2007“ (Indikator 2) auszuwählen, da diese aus der amtlichen Statistik ableitbar sind. Die Problematik der Nachweisung der Finanzanlagen – auf die diese Ableitbarkeit nicht zutrifft – ist dabei noch zu lösen.

Da eine Vollverwirklichung des Gutachtens jedoch angesichts der nur schrittweisen Übernahme der Kosten der Grundsicherung durch den Bund ebenfalls nur in daran orientierten Schritten ab dem 01.01.2012 möglich ist, muss für den Zeitraum bis zum 31.12.2011 eine abweichende Auswahl der Empfängerkommunen stattfinden: Eine denkbare Möglichkeit hierfür wäre es, den Empfängerkreis im Jahr 2011 – unter Berücksichtigung der Tatsache, dass im Haushaltsjahr 2011 dafür nur die im Landeshaushaltsplan 2011 veranschlagten 350 Mio. EUR eingesetzt werden können – auf die Gemeinden zu reduzieren, die sich in der Überschuldung befinden oder bei denen diese im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum

eintritt. Eine andere Möglichkeit wäre es, den Empfängerkreis für dieses Haushaltsjahr auf Grundlage des Indikators 2 mit einer spezifischen, ggf. zu staffelnden Abschneidegrenze festzulegen.

Danach sollte zum 01.01.2012, 01.01.2013 und 01.01.2014 der Kreis der Empfängerkommunen schrittweise – entsprechend den aufwachsenden Mitteln aus der Übernahme der Grundsicherungskosten durch den Bund – und unter Anlegung der Indikatoren 1 und 2 ausgeweitet werden:

Da im Haushaltsjahr 2011 noch keine zusätzlichen Bundesmittel zur Verfügung stehen werden, kann die Ausweitung – im Anschluss an die vorstehend beschriebene Soforthilfe – ab dem 01.01.2012 beginnen. Dazu sollten alle in der Gesamtlauzeit des Aktionsplans zu berechtigenden Empfängerkommunen ex ante unter Anlegung der Indikatoren 1 und 2 ermittelt und das Ergebnis gesetzlich festgestellt werden. Im Jahr 2012 müsste der Empfängerkreis über den Kreis der im Jahr 2011 festgelegten auf so viele der ermittelten Empfängerkommunen ausgeweitet werden, wie – unter der Prämisse, dass alle in die Ausweitung einzubeziehenden Empfängerkommunen jeweils die vollen Konsolidierungshilfen erhalten – im Jahr 2012 Mittel im Aktionsplan zur Verfügung stehen: Die Reihenfolge der in die Ausweitung einzubeziehenden Gemeinden sollte sich dabei am strukturellen Defizit (Indikator 2) je Einwohner orientieren. Im Jahr 2013 würde eine entsprechende Ausweitung des Empfängerkreises erfolgen. Im Jahr 2014 schließlich würden alle ex ante als empfangsberechtigt identifizierte Kommunen Hilfen in voller Höhe erhalten.

5. Art der Konsolidierungshilfen

Die aus Mitteln des Landes und der kommunalen Solidargemeinschaft aufgebrauchten Konsolidierungshilfen sind als zweckgebundene Zuweisungen zu gewähren, da auf diese Weise die Verbindung der Empfängerkommunen zu den Liquiditätskrediten – anders als im Falle eines Fonds – nicht unterbrochen wird und die erheblichen Mehrkosten einer ansonsten notwendigen Umschuldung vermieden werden.

6. Höhe und Verwendung der Konsolidierungshilfen

Die Höhe und die Verwendung der Konsolidierungshilfen sollten auf Grundlage der beiden – unter Zugrundelegung der aktuellsten Daten der Jahresrechnungsstatistik bestimmten – Indikatoren 1 und 2 festgelegt werden. Die Höhe und die Verwendung der Konsolidierungshilfen sollten dabei vom Gewichtungsverhältnis der beiden Indikatoren 1 und 2 abhängen, das jeweils auf Grundlage der durch die erreichten strukturellen Entlastungsmaßnahmen im Bereich der Übernahme der Grundsicherungskosten durch den Bund vor Ort eintretenden

Effekts, zu bestimmen ist. Wegen der anfänglich geringeren und erst schrittweise wachsenden Entlastung durch den Bund sollten die Hilfen in den ersten beiden Jahren der Teilnahme einer Kommune ausschließlich für den Haushaltsausgleich verwendet werden können. Ab dem dritten Jahr sollte eine schrittweise Verschiebung der Mittelverwendung vom Haushaltsausgleich zur Tilgung der Kredite zur Liquiditätssicherung erfolgen. Ab dem jeweiligen fünften Jahr müssen die Mittel vollständig für die Tilgung der Kredite zur Liquiditätssicherung eingesetzt werden. Diese Zeitschiene ist vor dem Hintergrund des Ergebnisses einer Überprüfung der aktualisierten Situation der strukturellen Defizite festzulegen.

7. Anforderungen an die Empfängerkommunen

Die Empfängerkommunen sind auf einen dauerhaften Haushaltsausgleich innerhalb eines bestimmten Zeitraums, spätestens im fünften Jahr ab der erstmaligen Gewährung der Hilfen, zu verpflichten. Gleichzeitig ist für jede Empfängerkommune das Ziel des hälftigen Abbaus der Kredite zur Liquiditätssicherung binnen der Laufzeit des Aktionsplans festzulegen. Daran sind jährlich zu überwachende Konsolidierungsteilziele auszurichten. Bei Verfehlung von Teilzielen ist die dadurch eingetretene Deckungslücke durch Erträge innerhalb des folgenden Haushaltsjahrs zu schließen. Zu geschehen hat dies – falls keine anderen Möglichkeiten genutzt werden bzw. werden können – durch eine zwingende Anhebung der Grundsteuer B (sog. „Bürgerbeitrag“). Kommt die Empfängerkommune dem nicht nach, ist der Haushaltsausgleich durch Hebesatzanpassung der Grundsteuer B landesseitig durchzusetzen. Ein solcher Bürgerbeitrag ist gegenüber dem rein monetären Anreiz einer konditionierten Zuweisung mit Sanktionsvorbehalt (Rückzahlung von Hilfen, ggf. durch Verrechnung mit nachfolgenden GFG-Zuweisungen, etc.) zu bevorzugen, da er den politischen Preis unterlassener Sparmaßnahmen sofort mit Außenwirkung greifen lässt und einfach zu administrieren ist.

Die notwendigen Anforderungen an die Empfängerkommunen sind dabei gesetzlich zu formulieren. Vereinbarungen zwischen den Empfängerkommunen und der Aufsicht sind politisch anfällig und können daher nur ergänzenden und ggf. verstärkenden Charakter haben.

8. Verpflichtung der Umlageverbände zum Haushaltsausgleich

Dass die Kreise/Städteregion und die Landschaftsverbände aus dem Kreis der potentiellen Empfängern von Konsolidierungshilfen ausscheiden, ist – wenn die finanzielle und rechtliche Mechanik des Gutachten insgesamt umgesetzt wird – sachgemäß, da die notwendigen und über die allgemeine Kreis-/Städteregionsumlage bzw. Landschaftsumlage zu schließenden Defizite der Umlageverbände bereits anhand ihrer Finanzdaten auf Grundlage der relativen

gemeindlichen Finanzkraft nach § 23 GFG auf die Gemeinden umgerechnet und damit bei der Dotierung der an die Gemeinden auszureichenden Konsolidierungshilfen berücksichtigt werden, so dass die entsprechenden Verpflichtungen abgedeckt sind. Zwingende Voraussetzung ist, dass die Umlageverbände in voller Durchsetzung der geltenden Regelungen des Kommunalhaushaltsrechts verpflichtet werden, ihre Haushalte über die jeweils zu beschließende Umlage unter voller Berücksichtigung der für den Abbau der Kredite zur Liquiditätssicherung erforderlichen Finanzmittel analog der für die Gemeinden geltenden Anforderungen dauerhaft auszugleichen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Haushalte der Umlageverbände als „Reservekasse“ für unterlassene Konsolidierungsanstrengungen der Empfängerkommunen genutzt werden. Die Aufsicht muss die Kreise und Landschaftsverbände daher veranlassen, diesen Haushaltsausgleich durchzusetzen. Ziel muss dabei – damit für die Gemeinden eine nachhaltige Lösung erreicht werden kann – ein vollständiger Abbau eingetretener Überschuldung von Umlageverbänden sein. Zu diesem Zweck erklärt der Landkreistag die Bereitschaft zur Akzeptanz einer für den Zeitraum der Geltung des Sondergesetzes zur Umsetzung des Aktionsplans einzuführenden, allgemeinen, rechtsaufsichtlichen Genehmigungspflicht für die Sätze der allgemeinen Umlage.

9. Novellierung des Rahmens der GO NRW und der GemHVO NRW

Die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) ist zu novellieren: Dabei muss § 75 GO NRW so geändert werden, dass der dauerhafte Haushaltsausgleich unter voller Berücksichtigung der für den Abbau der Kredite zur Liquiditätssicherung erforderlichen Finanzmittel zu erzielen ist. Für die Dauer der Geltung des zur Umsetzung des Aktionsplans erforderlichen Sondergesetzes kann hinsichtlich dieser Berücksichtigung abweichend vorgesehen werden, dass die „volle Berücksichtigung“ als erzielt gilt, wenn über die Laufzeit des Aktionsplans die Höhe der aktuellen Liquiditätskredite mindestens halbiert wird. Die Vorschrift des § 84 Satz 3 GO NRW, die den Haushaltsausgleich in der mittelfristigen Planung relativiert (Sollvorschrift), ist zu streichen. Es ist zu prüfen, ob und wie die Höhe der kommunalen Kreditaufnahme begrenzt werden kann. Die Nutzung von Krediten zur Liquiditätssicherung zur dauerhaften Finanzierung laufender Aufgaben ist weiterhin ausdrücklich zu untersagen. Gleichzeitig ist in dem für die Umsetzung des Aktionsplans zu schaffenden Sondergesetz eine auf dessen Laufzeit befristete und nur für Empfänger geltende allgemeine Genehmigungspflicht für Haushaltssatzungen einzuführen. Die Regeln für die Haushaltssicherung müssen deutlich unattraktiver werden. Die Kommunalaufsicht ist in ihrer Wächterfunktion zu stärken. Zu diesem Zweck sind aufsichtsbehördliche Ermessensentscheidungen durch Gesetzesänderung in gebundene Entscheidungen umzuwandeln. In einer Erweiterung der Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (GemHVO NRW) sollte vorgesehen werden, dass die Kreise/Städteregion die Landschaftsumlage in ihren Haushaltssatzungen separat auszuweisen haben.