

20.20.00

13.01.2012

**Gesetz über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen
(Umlagengenehmigungsgesetz – UmlGenehmG)**

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

LT-Drs. 15/3398

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 20.01.2012

S t e l l u n g n a h m e

A. Zusammenfassende Bewertung	2
B. Resultierende Forderungen	3
C. Im Einzelnen	4
1. Über das Symptom hinausgehen – Kreisfinanzierung grundlegend neu gestalten	4
2. Zur Unterwerfung allein der Umlageverbände unter die Genehmigungspflicht	6
3. Zur Sicherung der Zahlbarkeit der Sozialleistungen	9
4. Zum Ausbau der Ausgleichsrücklage zur vollen Schwankungsreserve	11
5. Zur Ermöglichung genehmigungsfähiger Haushaltssicherungskonzepte	13

A. Zusammenfassende Bewertung

Mit dem vorliegenden Artikelgesetz, das Änderungen der Kreisordnung (KrO), der Landschaftsverbandsordnung (LVerbO) und des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr (RVRG) vorsieht, sollen die Umlagesätze der Kreise sowie der Städteregion Aachen, der Landschaftsverbände und des Regionalverbands Ruhr (RVR) einer aufsichtsbehördlichen Genehmigungspflicht auch im Fall sinkender oder gleichbleibender Umlagesätze unterworfen werden. Der hinter diesem Gesetzentwurf stehende Generalverdacht „gemeindefeindlicher“ Haushaltswirtschaft der Kreise ist angesichts der vielfachen Konsolidierungsrunden, die in den Kreisen auch unter externer Begleitung und in Einbeziehung der Gemeinden erfolgt sind, nicht akzeptabel. Dabei ist zentral, dass die Ausgabensteigerungen in den Haushalten der Kreise im Wesentlichen auf die überproportional steigenden Ausgaben für soziale Leistungen zurückgehen, von denen die Kreise im kreisangehörigen Raum über 80 Prozent tragen. Die Haushalte der Kreise werden zu etwa 70 Prozent durch Sozialleistungen bestimmt. Steigen die Sozialleistungen, steigt die Kreisumlage automatisch: Wird daher der zwangsläufige und kontinuierliche Anstieg der Kreisumlagebedarfe unter Hinweis auf das Rücksichtnahmegebot auf kreisangehörige Gemeinden aus § 9 Satz 2 KrO in Frage gestellt, wird die Gewährung von Sozialleistungen an Langzeitarbeitslose, Pflegebedürftige, Geringverdienende, Erwerbsunfähige, Menschen mit Behinderungen, Menschen mit zu geringen Renten sowie Kinder- und Jugendliche als „gemeindefeindlich“ gebrandmarkt.

Die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Ausdehnung des Genehmigungsverfahrens für Umlagesätze behandelt daher lediglich ein Symptom der Schieflage der Kreisfinanzierung in Nordrhein-Westfalen, die ihre Ursache darin hat, dass das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) den Kreisen die Mittel, die sie zur Sozialleistungsfinanzierung benötigen, nicht zur Verfügung stellt und diese stattdessen auf den fiskalischen Umweg über die Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden verweist – was angesichts auch deren finanzieller Unterausstattung zu der untragbaren Auswirkung führt, dass in vielen Fällen die Hälfte und teilweise bis zu 70 Prozent der gemeindlichen Finanzkraft an die Kreise abgeführt werden müssen.

Das Gesetz bedeutet einen enormen Verwaltungsmehraufwand, der zusätzliches öffentliches Geld kostet und dessen Mehrertrag äußerst fragwürdig erscheint. Zudem werden die Kreise/Städteregion – da, anders als vor 1994, nicht auch die gemeindlichen Haushaltssatzungen im Hinblick auf die Realsteuersätze, Kreditermächtigungen und Ermächtigungsübertragungen der Genehmigungspflicht unterfallen sollen – als Gebietskörperschaften zweiter Klasse behandelt, was angesichts des interkommunalen Gleichbehandlungsgebots aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 Abs. 1 Verf NRW aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 Abs. 1 Verf NRW i. V. m. dem rechtsstaatlich determinierten Gleichheitssatz verfassungsrechtlich problematisch ist.

Allerdings enthält der Gesetzentwurf auch wesentliche ergänzende Vorschriften, die verfassungsrechtlich geboten und seit vielen Jahren überfällig sind und deren Verabschiedung seitens des Landkreistages Nordrhein-Westfalen daher nachdrücklich unterstützt wird: Dabei handelt es sich um die Absicherung der Zahlbarkeit der Sozialleistungen durch Sicherstellung der Umlagever-einnahmung für den Fall vorläufiger Haushaltsführung, den Ausbau der Ausgleichsrücklage zur vollen Schwankungsreserve und die Ermöglichung eines genehmigungsfähigen Haushaltssicherungskonzepts (HSK) für überschuldete Kreise.

Ohne diese ergänzenden Vorschriften und die verfassungsrechtlich vorgegebene Begrenzung des Genehmigungsverfahrens der Umlagesätze auf reine Rechtsaufsicht wäre der Gesetzentwurf als bedenkliche Gefährdung des Rechts der Kreise auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 Abs. 1 Verf NRW zu werten.

Da der Gesetzentwurf diese Vorschriften jedoch enthält, sollte er ergänzt werden, um die Einhaltung des Gebots interkommunaler Gleichbehandlung und seine Zielerreichung sicherzustellen.

B. Resultierende Forderungen

Daher fordert der Landkreistag Nordrhein-Westfalen,

1. den Gesetzentwurf

- a) entsprechend der seitens der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW im Beteiligungsverfahren zum Stärkungspaktgesetz erhobenen Forderung – auf die sich der Gesetzentwurf beruft – dahingehend zu ergänzen, dass künftig auch die gemeindlichen Haushaltssatzungen im Hinblick auf die Realsteuersätze, Kreditermächtigungen und Ermächtigungsübertragungen der Genehmigungspflicht unterfallen (Änderung des § 78 Abs. 2 GO), und
- b) in Art. 1 Nr. 2, Art. 2 Nr. 2 und Art. 3 Nr. 2 dahingehend zu ändern, dass die Erhebung einer Ausgleichsumlage zumindest geboten und nicht nur in das Ermessen gestellt wird („soll [...] erhoben werden“ statt „kann [...] erhoben werden“).

2. die Landesregierung aufzufordern,

- a) parallel zum Inkrafttreten des Gesetzes durch allgemeine Verwaltungsvorschriften einen einheitlichen – rechtsaufsichtlichen – Umgang der Kommunalaufsichtsbehörden mit den neuen gesetzlichen Vorschriften zu gewährleisten.
- b) dem Landtag nach Prüfung darzulegen, wie eine Neustrukturierung der Teilschlüsselmassen zum GFG 2013 bei Verankerung des Soziallastenansatzes in einer aufgabenbezogenen übergemeindlichen Teilschlüsselmasse der Kreise und kreisfreien

Städte erfolgen könnte, um eine sachgerechte und aufgabenangemessene Verteilung der Finanzausstattung zwischen dem kreisfreien und dem kreis-/städtereionsangehörigen Raum zu ermöglichen.

C. Im Einzelnen

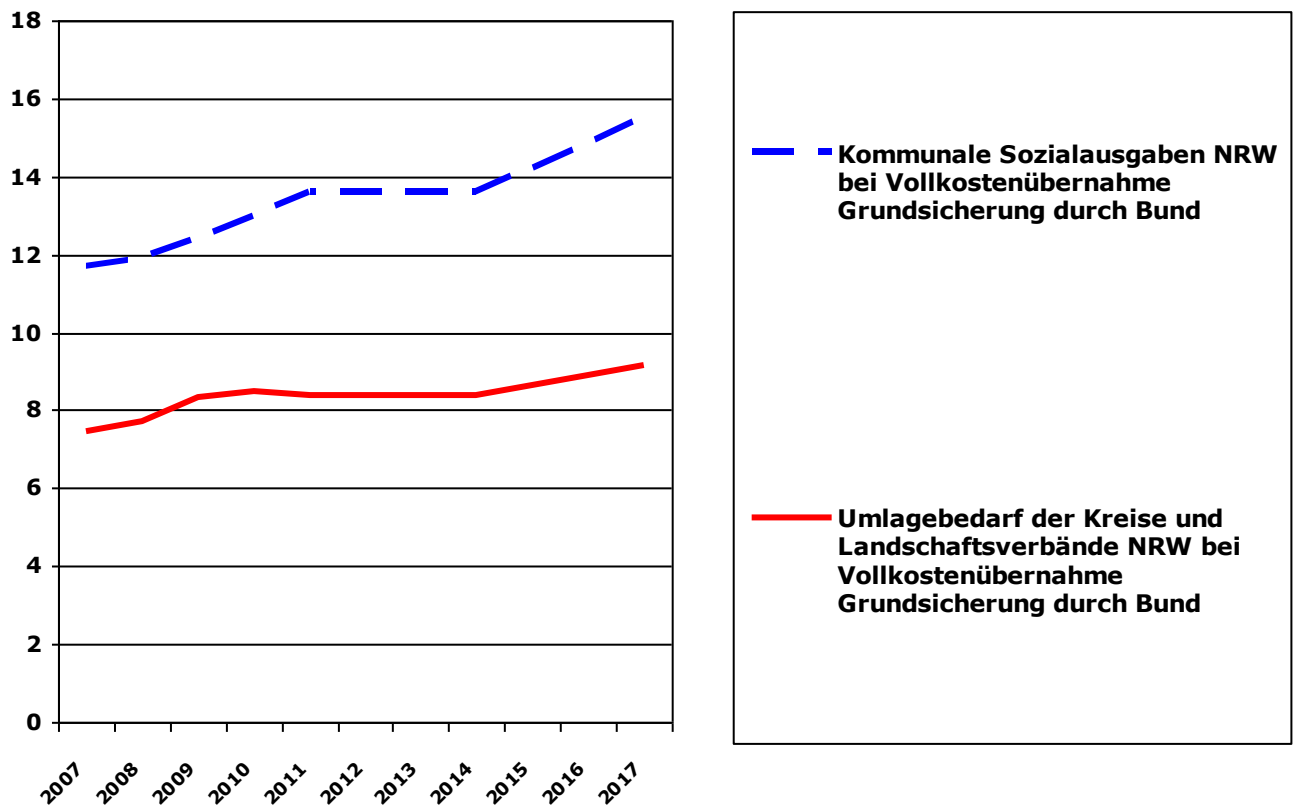
1. Über das Symptom hinausgehen – Kreisfinanzierung grundlegend neu gestalten

Der vorliegende Gesetzentwurf behandelt lediglich ein Symptom der Schieflage der Kreisfinanzierung in Nordrhein-Westfalen, wenn er latent die Festsetzungen der Kreistage über die jährliche Kreisumlage als „gemeindefeindlichen“ Akt wertet. Dabei ist nach den vielfältigen Sparrunden, die die Kreise in den vergangenen Jahren auch unter Beteiligung der Gemeinden und externer Berater durchgeführt haben, eine Situation erreicht, in der – da freiwillige Ausgaben in den Kreishaushalten Nordrhein-Westfalen im Schnitt nur etwa 1,5 Prozent ausmachen und die Möglichkeiten zur weiteren Effizienzsteigerung bei der Bearbeitung der Sozialleistungsverwaltung angesichts des drastischen Personalabbaus der Kreise in den letzten zwanzig Jahren nur mehr stark begrenzt vorhanden sind – jede Steigerung der Anzahl der Langzeitarbeitslosen, der Pflegebedürftigen, der Geringverdienenden, der Erwerbsunfähigen, der Menschen mit Behinderungen, der Menschen mit zu geringen Renten oder der Kinder und Jugendlichen im Rahmen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes sowie jede Anhebung von Sozialstandards unausweichlich zum Anstieg des Kreisumlagebedarfs führen. Von den insgesamt im kreis-/städtereionsangehörigen Raum in Nordrhein-Westfalen an die Empfängerinnen und Empfänger sozialer Leistungen gezahlten Hilfen werden – wie gemeinhin bekannt ist – über 80 Prozent durch die Kreise/Städtereion getragen. Entsprechend bestehen die Haushalte der Kreise inzwischen zu durchschnittlich etwa 70 Prozent aus Sozialausgaben. Daran, dass die darauf beruhenden Umlagebedarfe steigen werden, wird sich durch das vorliegende Gesetz nichts ändern, da der Anstieg der Kreisumlagen nur das Symptom der grundlegenden Schieflage des Systems der Kreisfinanzierung in Nordrhein-Westfalen ist: Diese Schieflage hat ihre Ursache darin, dass das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) den Kreisen die Mittel, die sie zur Sozialleistungsfinanzierung benötigen, nicht zur Verfügung stellt und diese stattdessen auf den fiskalischen Umweg über die Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden verweist – was angesichts auch deren finanzieller Unterausstattung zu der untragbaren Auswirkung führt, dass in vielen Fällen die Hälfte und teilweise – einschließlich der Kreisjugendamtsumlage – bis zu 70 Prozent der gemeindlichen Finanzkraft an die Kreise abgeführt werden müssen. Trotzdem dürfte – wenn das GFG-System nicht verändert wird – diese Abschöpfung der gemeindlichen Finanzkraft durch die Kreise kontinuierlich zunehmen: Denn alle drei kommunalen Spitzenverbände erwarten, dass selbst die schrittweise Entlastung bei der Grundsicherung den Kostenanstieg im Sozialbereich nur für knapp drei Jahre (2012 bis 2014) dämpfen wird. Danach wird sich die Entwicklung im Sinne einer Parallelverschiebung auf Grundlage des arithmetischen Mittels der bisherigen Wachstumsraten fortsetzen.

(vgl. Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW, Stellungnahme zur öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen [Stärkungspaktgesetz], LT-Drs. 15/2859, vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik und dem Haushalts- und Finanzausschuss am 11.11.2011, LT-Stellungnahme 15/1010, S. 18 bis 22)

Entsprechend wird sich auch der Umlagebedarf der Kreise/Städteregion und Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen tendentiell – wie in folgender Graphik dargestellt – entwickeln:

Anstieg der Sozialausgaben und Anstieg des Umlagebedarfes der Kreise/Städteregion und Landschaftsverbände in NRW 2007 bis 2017 (in Mrd. EUR)



Quellen: Kommunale Sozialausgaben NRW nach „Sozialberichte NRW online“ des MAIS NRW, Indikator 3.6, Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in NRW 2000 – 2009 (abrufbar unter http://www.mais.nrw.de/sozber/sozialindikatoren_nrw/rahmendaten/oeffentliche_haushalte/indikator3_6/index.php). Für die Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben in NRW nach voller Jahreswirkung der Vollübernahme der Grundsicherungskosten durch den Bund wurde eine Weiterentwicklung auf Grundlage des arithmetischen Mittels der Wachstumsraten der kommunalen Sozialausgaben in NRW der Jahre 2000 bis 2009 angenommen (+ 4,56 % p.a.).

Umlageaufkommen der Kreise/Städteregion und Landschaftsverbände NRW 2007 – 2011 nach Haushaltserhebung des Landkreistags Nordrhein-Westfalen 2009, 2010 und 2011. Für die Entwicklung des Umlagebedarfs nach voller Jahreswirkung der Vollübernahme der Grundsicherungskosten durch den Bund wurde eine Weiterentwicklung auf Grundlage des arithmetischen Mittels der Wachstumsraten des Umlageaufkommens der Jahre 2007 bis 2011 angenommen (+ 3 % p.a.).

Die daraus resultierende – und weiter zunehmende – Belastung der kreisangehörigen Gemeinden aus der Kreisumlage kann nur dann zurückgeführt werden, wenn die dahinter stehende Ursache angegangen wird. Daher müssen die Arbeiten an einer grundlegenden Reform des GFG unmittelbar beginnen. Wenn das Problem der Kreisfinanzierung angegangen werden soll, ist es damit unerlässlich, dass Landtag und Landesregierung rechtzeitig für

die Vorbereitungsarbeiten des GFG 2013 – also in den kommenden Wochen – die notwendigen Prüfungen dazu einleiten, wie

- die erforderliche Anpassung der Teilschlüsselmassen im GFG auf Grundlage einer Zuschussbedarfsrelation durchgeführt werden kann, die der einstimmigen Empfehlung der ifo-Kommission entspricht (*ifo-Kommission*, Abschlussbericht vom 25.06.2011, S. 21 ff., 24 und 78 [Empfehlung 16] sowie S. 394 ff.), und wie
- die in der ifo-Kommission thematisierte – allein auf einer provisorischen Grundlage bei dessen Einführung im Jahre 1988 erfolgte – Fehlverankerung des Soziallastenansatzes in der einheitlichen Gemeindeschlüsselmasse durch Bildung einer neuen aufgabenbezogenen Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben kreisfreier Städte und der Kreise bei Wegfall der Kreisschlüsselmasse technisch umgesetzt werden kann (vgl. *Junkernheirich/Micosatt*, Kreise im Finanzausgleich der Länder – Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Wiesbaden 2011).

2. Zur Unterwerfung allein der Umlageverbände unter die Genehmigungspflicht

Der Gesetzentwurf gibt vor, eine Forderung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW aus dem Beteiligungsverfahren zum Stärkungspaktgesetz umzusetzen (vgl. Gesetzentwurf, Begründung, A. IV. [S. 16]). Dies ist jedoch nur teilweise der Fall. Die im Beteiligungsverfahren zum Stärkungspaktgesetz erhobene Forderung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW lautete nämlich:

„Ein Erfolg des Stärkungspaktes Stadtfinanzen ist schließlich nur dann möglich, wenn Landschaftsverbände, Kreise sowie Städte und Gemeinden und der Regionalverband Ruhr dieselbe strikte Spardisziplin dauerhaft üben. Um dies sicherzustellen, ist es unerlässlich, dass künftig die Kommunalfinanzaufsicht die Haushalte aller oben genannten Gebietskörperschaften überprüft und genehmigt.“

(Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW, Stellungnahme zur öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen [Stärkungspaktgesetz], LT-Drs. 15/2859, vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik und dem Haushalts- und Finanzausschuss am 11.11.2011, LT-Stellungnahme 15/1010, S. 9)

Stattdessen sieht der Gesetzentwurf allein die Erweiterung der Genehmigungspflichtigkeit der Umlagesätze der Kreise (vgl. Gesetzentwurf, Art. 1 Nr. 1), Landschaftsverbände (vgl. Gesetzentwurf, Art. 2 Nr. 1) und des RVR (vgl. Gesetzentwurf, Art. 3 Nr. 1) auf gleichbleibende und sinkende Umlagesätze vor. Der Gesetzentwurf richtet sich damit einseitig gegen die Kreise, die Landschaftsverbände und den RVR und setzt diese dem Generalverdacht „gemeindefeindlicher“ Haushaltswirtschaft aus. Der Gesetzentwurf entspricht damit einer bisweilen geäußerten Polemik vom „Haushaltsgebaren der Umlageverbände“. Angesichts der in der Sozialleistungsfinanzierung liegenden Ursache der Entwicklung der Umlagen (s. o. [A. und B.1]) ist der dieser Polemik zugrundeliegende Generalverdacht inakzeptabel. Trotzdem

soll ihr – in Anbetracht der zu knappen Mittel für den Stärkungspakt – offensichtlich Rechnung getragen werden. So ist auch die Begründung des Gesetzentwurfs von diesbezüglichen Äußerungen geprägt:

So sollen die „Rechte der Aufsichtsbehörde gestärkt“ (vgl. Gesetzentwurf, Begründung, A.I. [S. 15]) werden, damit „eine[...] stärkere[...] Abstimmung der Umlageverbände mit ihren Mitgliedern“ (vgl. Gesetzentwurf, Begründung, A.II. [S. 15]) stattfinde. Zudem sollten die „Entscheidungsspielräume der Aufsichtsbehörden [...] verbesser[t]“ werden (vgl. Gesetzentwurf, Begründung, A.II. [S. 15]). Das Gesetz führe „zu einer stärkeren aufsichtsrechtlichen Tätigkeit zur Sicherung der gemeindlichen Finanzierung der Mitglieder der Umlageverbände“ (vgl. Gesetzentwurf, Begründung, A.IV. [S. 16]).

Die damit einhergehende Behandlung der Kreise als Gebietskörperschaften zweiter Klasse wird schon aus der Darstellung ersichtlich, die kreisangehörigen Gemeinden seien „Mitglieder“ der Kreise. „Mitglieder“ haben jedoch nur Zweckverbände – denen entsprechend auch kein eigenständiges Recht auf kommunale Selbstverwaltung zukommt. Die Kreise sind nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 78 Abs. 1 Verf NRW jedoch kommunale Gebietskörperschaften mit eigenständigem Recht auf kommunale Selbstverwaltung und nicht etwa „Zweckverbände der Gemeinden“. Die Kreistage sind daher keine Zweckverbandsversammlungen, sondern demokratisch legitimierte kommunale Vertretungskörperschaften mit unmittelbarer verfassungsrechtlicher Grundlage. Die Kernelemente der von ihnen beschlossenen Haushaltssatzungen – und nicht auch die der Haushaltssatzungen der Gemeinden – einer erweiterten Genehmigungspflicht zu unterwerfen, ist angesichts des Gebots interkommunaler Gleichbehandlung aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 Abs. 1 Verf NRW i. V. m. dem rechtsstaatlich determinierten Gleichheitssatz

(vgl. dazu: VerfGH NRW, NWVBl. 1998, 390, 391; VerfGH NRW, NWVBl. 2011, 424; *Tettinger*, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 2002, Art. 78 Rn. 32)

verfassungsrechtlich fragwürdig: Das Recht der Kreise auf finanzielle Eigenverantwortung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Hs. 1 GG soll einer höheren Schranke unterworfen werden, als das entsprechende Recht der Gemeinden, ohne dass dafür ein sachlicher Grund vorläge, denn eine „gemeindefeindliche“ Haushaltswirtschaft der Kreise, die es zu bekämpfen gälte, existiert nicht.

Zu beachten ist zudem der enorme Verwaltungsmehraufwand, den eine sämtliche Umlagesatzentscheidungen betreffende Genehmigungspflicht bedeuten wird. Letztlich ist beabsichtigt, ein neues Verfahren anstelle des bisherigen Anzeigeverfahrens einzuführen. Diese Überbürokratisierung steht in keinem angemessenen Verhältnis zu der seit Jahren praktizierten Rücksichtnahme der Kreise auf die kreisangehörigen Gemeinden und dem – von niemandem bestrittenen – überproportionalen Sozialkostenaufwuchs bei den Kreisen, die bekanntlich über 80 Prozent aller Sozialleistungen für die Bürger im kreisangehörigen Raum

zu erbringen haben. Angesichts der Tatsache, dass die Kapazitäten der Bezirksregierungen schon soweit ausgeschöpft sind, dass diesen schon zur aufsichtlichen Bearbeitung des Stärkungspaktgesetzes jährlich 800.000 Euro aus den eigentlich für die Empfängergemeinden der Stufe 1 vorgesehenen 350 Mio. Euro zur Verfügung gestellt werden, erscheint fraglich, ob die Bezirksregierungen das angestrebte neue Verfahren überhaupt bewältigen können.

Hinzu kommt, dass die Landesregierung als wesentliche Leitlinie ihrer Politik die Fortentwicklung und den Ausbau sogenannter „sozialer Präventionsketten“ gerade mit Blick auf Kinder und Jugendliche für unverzichtbar hält. Diese sind aber wegen der Zuständigkeitsverteilung im kreisangehörigen Raum im Wesentlichen durch die Kreise zu finanzieren. Da es hier in der Regel um freiwillige Ausgaben geht, wird gerade die Finanzierung sozialer Präventionsketten auch im Fall der Senkung bzw. des Gleichbleibens des Umlagesatzes nunmehr noch durch ein – rechtsaufsichtliches – Genehmigungsverfahren begleitet. Insofern ist absehbar, dass es gerade in diesem Feld zu einer Überbürokratisierung kommt, die im diametralen Gegensatz zum Maßstab des Regierungshandelns steht.

Trotzdem kann der Gesetzentwurf dann dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 Abs. 1 Verf NRW aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 Abs. 1 Verf NRW i. V. m. dem rechtsstaatlich determinierten Gleichheitssatz gerecht werden, wenn er die bis zum Jahr 1994 existierende Rechtslage diesbezüglich vollständig wiederherstellt und auch die gemeindlichen Haushaltssatzungen im Hinblick auf die Realsteuersätze, Kreditermächtigungen und Ermächtigungsübertragungen ebenfalls einer Genehmigungspflicht unterwirft. Die damit wiederum einhergehende zusätzliche Bürokratisierung wäre der Preis verfassungsgemäßen Handelns und würde auch nicht zu einer über das bereits Beabsichtigte hinausgehenden Belastung der oberen und der obersten Kommunalaufsichtsbehörde führen: Sie wäre im kreis-/städteregionsangehörigen Raum Aufgabe der unteren Kommunalaufsichtsbehörden, die diese Aufgabe auch bis 1994 wahrgenommen haben.

Daher ist durch einen zusätzlichen Art. 1 a des Gesetzentwurfs ein neuer Satz 3 an § 78 Abs. 2 Satz 2 GO anzufügen:

§ 78 Haushaltssatzung

(1) Die Gemeinde hat für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen.

(2) ¹Die Haushaltssatzung enthält die Festsetzung

1. des Haushaltsplans

- a) im Ergebnisplan unter Angabe des Gesamtbetrages der Erträge und der Aufwendungen des Haushaltsjahres,
- b) im Finanzplan unter Angabe des Gesamtbetrages der Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, des Gesamtbetrages der Einzahlungen und Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit und aus der Finanzierungstätigkeit des Haushaltsjahres,
- c) unter Angabe der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen (Kreditermächtigung),

d) unter Angabe der vorgesehenen Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die künftige Haushaltsjahre mit Auszahlungen für Investitionen belasten (Verpflichtungsermächtigungen),

2. der Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage und der Verringerung der allgemeinen Rücklage,
3. des Höchstbetrages der Kredite zur Liquiditätssicherung,
4. der Steuersätze, die für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen sind,
5. des Jahres, in dem der Haushaltsausgleich wieder hergestellt ist.

²Sie kann weitere Vorschriften enthalten, die sich auf die Erträge und die Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen, den Stellenplan des Haushaltsjahres und das Haushaltssicherungskonzept beziehen. ³**Die Haushaltssatzung bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde nach den geltenden Vorschriften für den Gesamtbetrag der Kredite und der Verpflichtungsermächtigungen, den Höchstbetrag der Kredite zur Liquiditätssicherung und die Höhe der Steuersätze.**

(3) ¹Die Haushaltssatzung tritt mit Beginn des Haushaltsjahres in Kraft und gilt für das Haushaltsjahr. ²Sie kann Festsetzungen für zwei Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, enthalten.

(4) Haushaltsjahr ist das Kalenderjahr, soweit für einzelne Bereiche durch Gesetz oder Rechtsverordnung nichts anderes bestimmt ist.

3. Zur Sicherung der Zahlbarkeit der Sozialleistungen

Der Gesetzentwurf sieht in gleichlautenden Ergänzungen des § 56 Abs. 1 KrO, des § 22 Abs. 1 LVerbO und des § 19 Abs. 1 RVRG vor, dass die Kreise/Städteregion, die Landschaftsverbände und der RVR Umlagen, solange keine Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde vorliegt, nur in Höhe des Umlagesatzes des Vorjahres auf Basis der dafür festgesetzten Umlagegrundlagen erheben dürfen (vgl. Gesetzentwurf, Art. 1 Nr. 1, Art. 2 Nr. 1 und Art. 3 Nr. 1).

Trotz der mit dieser Regelungsabsicht einhergehenden Beschränkung des Erhebungsvolumens stellt sie ein – für sich begrüßenswertes und unerlässliches – Novum dar: Sie stellt die Zahlbarkeit der Sozialleistungen für die Bürgerinnen und Bürger im kreis-/städteregionsangehörigen Raum insgesamt und – soweit die Landschaftsverbände betroffen sind – die insbesondere der Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen landesweit sicher.

Bisher können die Kreise und Landschaftsverbände sowie der RVR – mangels analoger Anwendbarkeit des § 82 Abs. 1 Nr. 2 GO auf sie – bis zur Genehmigung des Umlagesatzes keine Umlage einziehen und auch – mangels wirksam bekanntgemachter Haushaltssatzung – keine Liquiditätssicherungskredite aufnehmen:

Die Kreisumlage stellt nämlich nach herrschender Auffassung eine Leistung einer öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft an eine andere dar, die nicht durch Teilnahme am privaten Rechtsverkehr, sondern durch die verbandsmäßige Zugehörigkeit zu dieser Person des öffentlichen Rechts begründet wird und eine reine Maßnahme des Finanzausgleichs ist, nicht aber eine Steuer, ein Beitrag oder eine Abgabe im Sinne der § 1 und 12 Kommunalabgabengesetz (KAG NRW) und des § 3 Abgabenordnung (AO) bzw. des § 82 Abs. 1 Nr. 2 GO.

(vgl. *Friauf/Wendt*, Rechtsfragen der Kreisumlage, Köln 1980, S. 46).

Eine analoge Anwendbarkeit des § 82 Abs. 1 Nr. 2 GO auf die Kreisumlageerhebung wird zwar von Teilen der Literatur unterstützt.

(*Klieve*, in: Kirchhof/Wansleben/Becker/Plückhahn/Klieve/Winkel/Faber/Kuhn, KrO, Praxis der Kommunalverwaltung, Band B 2, Wiesbaden, Stand: Juni 2011, § 53 Anm. 1.3 a. E.; *Friauf/Wendt*, Rechtsfragen der Kreisumlage, Köln 1980, S. 46 f.).

An der Gerichtsfestigkeit der angesprochenen analogen Anwendung des § 82 Abs. 1 Nr. 2 GO auf die Kreisumlageerhebung bestehen jedoch erhebliche Zweifel, zumal auch das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW), gestützt auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) und des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) ausgesprochen hat, dass die Kreisumlage keinen Abgabekarakter, auch nicht im weiteren Sinne, besitze, da sie ein Instrument des Finanzausgleichs zwischen dem Gemeindeverband und den kreisangehörigen Gemeinden als öffentlichen Aufgabenträgern sei.

(vgl. OVG NRW, Urteil vom 12.10.2004, Az. 15 A 4597/02, Rz. 27, und BVerfGE 83, 363, 391 ff., sowie BVerwG, NVwZ 1998, 66, 66)

Die Kreise/Städteregion würden daher in der Regel bereits im ersten Monat eines Ausbleibens der Genehmigung des Umlagesatzes eines laufenden Haushaltsjahres bei entsprechendem Verhalten der Gemeinden – deren Bedienung der Kreisumlageerhebungen ohne wirksame Kreishaushaltssatzung bislang auf „Vernunft“ beruht – zahlungsunfähig. Angesichts der niedrigen durchschnittlichen Eigenkapitalquote 1 der Kreise und der entsprechend kurzen Eigenkapitalreichweite – die bei liquiden Mitteln i.d.R. nur in Tagen zu bemessen wäre – träte diese Zahlungsunfähigkeit mit dem ersten Zahlungslauf bei Sozialleistungen ein.

Die mit Art. 1 Nr. 1, Art. 2 Nr. 1 und Art. 3 Nr. 1 des Gesetzentwurfs vorgeschlagenen Ergänzungen des § 56 Abs. 1 KrO, des § 22 Abs. 1 LVerbO und des § 19 Abs. 1 RVRG erfüllen daher diese längst überfällige Funktion, die Zahlungsfähigkeit der umlagefinanzierten Gebietskörperschaften – und damit im Wesentlichen der Sozialleistungen in Nordrhein-Westfalen – zu sichern.

Die Begrenzung auf den jeweiligen Umlagesatz des Vorjahres und die dafür festgesetzten Umlagegrundlagen trägt der Vorläufigkeit dieser Finanzierung Rechnung. Ergeben sich nach Genehmigung des jeweils neuen Umlagesatzes und der auf Grundlage des Folge-GFG dafür festgesetzten Umlagegrundlagen Über- oder Unterzahlungen, sind diese auszugleichen.

4. Zum Ausbau der Ausgleichsrücklage zur vollen Schwankungsreserve

Der Gesetzentwurf sieht in gleichlautenden Ergänzungen des § 56a KrO, des § 23a LVerbO und des § 20 Abs. 2 RVRG vor, dass die Ausgleichsrücklage dieser umlagefinanzierten Gebietskörperschaften, soweit im Jahresabschluss eine Inanspruchnahme auf Grund des Rücksichtnahmegebots erfolgt, über eine Ausgleichsumlage wieder aufgefüllt werden kann (vgl. Gesetzentwurf, Art. 1 Nr. 2, Art. 2 Nr. 2 und Art. 3 Nr. 2).

Dieser Vorschlag ist zu begrüßen: Da einmal eingesetzte Mittel des Eigenkapitals auf Grund des Überdeckungsverbotes, das das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) mit Beschluss 15.08.2011 bestätigt hat, für über Umlagen finanzierte Gebietskörperschaften nicht wieder planmäßig „zurückzugewinnen“ sind, sind die Kreise/Städteregion auf Grund ihrer Verpflichtung zur Gesundheit der Kreisfinanzen aus § 9 Satz 1 KrO bei derzeitiger Rechtslage gezwungen, die Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden dort enden zu lassen, wo der Verzehr von Eigenkapital des Kreises beginnt. Die Ausgleichsrücklagen der Kreise/Städteregion können – spätestens seit dem Beschluss des OVG NRW vom 15.08.2011 – ihre „Pufferfunktion“ nicht mehr erfüllen. Dies gilt sowohl für die Abfederung ansonsten erforderlicher Anhebungen der Umlagezahllast der kreisangehörigen Gemeinden als auch für die überplanmäßiger Sozialausgaben: Gerade die Sozialausgaben können dabei sprunghaft und unbeherrschbar ansteigen, da die Bürgerinnen und Bürger bei Erfüllung der Voraussetzungen gesetzliche Rechtsansprüche auf diese Sozialleistungen besitzen. Schon eine „normale“ Entwicklung bei den Zahlen der Langzeitarbeitslosen, der Pflegebedürftigen, der Geringverdienenden, der Erwerbsunfähigen, der Menschen mit Behinderungen, der Menschen mit zu geringen Renten oder von Kinder und Jugendlichen kann daher die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kreise/Städteregion irreversibel in Frage stellen. Die Erbringung der gesetzlichen Sozialleistungen kann eben nicht abgelehnt werden, weil keine Haushaltsmittel mehr zur Verfügung stehen.

Spätestens die mit dem Beschluss des OVG NRW vom 15.08.2011 erfolgte Unterstreichung der Irreversibilität des Eigenkapitalverbrauchs der über Umlagen finanzierten Gebietskörperschaften zwingt die Kreise/Städteregion daher – wenn nicht die mit Art. 1 Nr. 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs vorgeschlagene Änderung des § 56 a KrO erfolgt –, die Haushaltsplanungen künftig in einer Weise zu gestalten, die einen Eigenkapitalverzehr ausschließt. Ohne die beabsichtigte Änderung wären die Kreise/Städteregion – zur Sicherstellung der Zahlbarkeit der Sozialleistungen, für die sie im kreisangehörigen Raum zu über 80 Prozent verantwortlich sind – daher verpflichtet, Eigenkapital in einem möglichst hohen Maß vorzuhalten und es gegen jeden Verzehr zu schützen. Ein Einsatz von Mitteln der Ausgleichsrücklage in Rücksichtnahme nach § 9 Satz 2 KrO auf kreisangehörige Gemeinden und deren Leistungsfähigkeit wäre dann – im Interesse der Empfänger sozialer Leistungen – ausgeschlossen.

Allein die angestrebte Änderung vermag durch Ermöglichung der gezielten Wiederauffüllung der Ausgleichsrücklage über eine Ausgleichsumlage die Möglichkeit der Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden nach § 9 Satz 2 KrO zu schaffen.

Der gegen die Einführung einer Ausgleichsumlage teilweise geäußerte Einwand, damit würden die Kreise gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden privilegiert, da diese keine Ausgleichsumlage erheben könnten, geht fehl: Es ist systemimmanent, keine Erhebung einer Ausgleichsumlage durch kreisangehörige Gemeinden vorzusehen, da diese – als Äquivalent dazu – im Gegensatz zu den Kreisen Steuern erheben dürfen, um ihr Eigenkapital wieder aufzubauen. Den Kreisen dagegen, die – nach Abschaffung der marginalen Jagdsteuer – über keine Steuereinnahmen verfügen, kann nur über diese Ausgleichsumlage die Möglichkeit zur dynamischen Verwendung ihres Eigenkapitals in Rücksicht auf die kreisangehörigen Gemeinden gegeben werden. Ansonsten scheiterte die Zulässigkeit dieser Rücksichtnahme an dem für umlagefinanzierte Gebietskörperschaften – im Gegensatz zu steuerfinanzierten Gebietskörperschaften – geltenden Überdeckungsverbot.

Die mit der vorgesehenen Ausgleichsumlage eingeräumte Möglichkeit, in Rücksichtnahme auf die kreisangehörigen Gemeinden eingesetzte Mittel wieder zurückzuholen, stellt dabei auch nicht die Rücksichtnahme an sich in Frage: Denn diese Rücksichtnahme nach § 9 Satz 2 KrO kann – wegen der Verpflichtung zur Gesundheit der Kreisfinanzen aus § 9 Satz 1 KrO – nur in den Grenzen stattfinden, in denen ihre Folgen für den Kreis reversibel sind. Die Rücksichtnahme ist daher letztlich eine zinslose „Kreditierung“ eigentlich erforderlicher Kreisumlagezahlungen der Gemeinden. Nur so kann auch dauerhaft – also auch in Zukunft – Rücksichtnahme geübt werden: Die Alternative wäre praktisch lediglich, die Ausgleichsrücklagen der umlagefinanzierten Gebietskörperschaften einmalig zu verbrauchen.

Die vorgeschlagene Regelung ist daher dringend erforderlich und würde zugleich die derzeit für die Kreise/Städteregion bestehende Notwendigkeit relativieren, Eigenkapital zur Sicherung der Zahlbarkeit der Sozialleistungen in möglichst hohem Maß kontinuierlich vorzuhalten. Die mit der vorgeschlagenen Änderung eintretende Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft der umlagefinanzierten Gebietskörperschaften würde sich damit positiv auf die Haushalts- und Finanzlage der kreisangehörigen Gemeinden auswirken.

Da jedoch das nachvollziehbare Interesse kreisangehöriger Gemeinden am Eigenkapitaleinsatz der Kreise und die Sicherstellung der Zahlbarkeit der Sozialausgaben in einen Ausgleich gebracht werden müssen, der vor Ort auch politisch gestaltbar bleibt, sollte der Gesetzentwurf in Art. 1 Nr. 2, Art. 2 Nr. 2 und Art. 3 Nr. 2 dahingehend geändert werden, dass die Erhebung einer Ausgleichsumlage zumindest geboten ist und nicht nur im Ermessen steht („soll [...] erhoben werden“ statt „kann [...] erhoben werden“)

5. Zur Ermöglichung genehmigungsfähiger Haushaltssicherungskonzepte

Der Gesetzentwurf sieht durch Einfügung gleichlautender neuer §§ 56b KrO, 23b LVerbO und 20b RVRG die Einführung spezieller HSK-Vorschriften für umlagefinanzierte Gebietskörperschaften vor, die – bei Anwendbarkeit der sonstigen Bestimmungen des § 76 GO im Übrigen – die Genehmigungsfähigkeit des HSK im Fall einer drohenden oder eingetretenen Überschuldung von der Darstellbarkeit sowohl des Haushaltsausgleichs als auch der Beseitigung der Überschuldung abhängig macht. Zu diesem Zweck wird die Pflicht eingeführt, eine Sanierungsumlage zu erheben (vgl. Gesetzentwurf, Art. 1 Nr. 3, Art. 2 Nr. 3 und Art. 3 Nr. 3).

Dieser Vorschlag des Gesetzentwurfs ist nachdrücklich zu unterstützen: Er ist ebenso verfassungsrechtlich geboten wie seit vielen Jahren überfällig. Bisher nämlich kann ein überschuldeter Kreis auch rechtstheoretisch niemals ein genehmigungsfähiges HSK aufstellen, da er darin eine – bislang rechtlich unzulässige – Überdeckung zum Abbau der Überschuldung darstellen müsste. Ein überschuldeter Kreis kann daher in Nordrhein-Westfalen bislang – angesichts des einfachgesetzlichen Rechts – niemals wieder einen Status erreichen, der ihn in Lage versetzt, sein verfassungsmäßiges Recht auf finanzielle Eigenverantwortung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Hs. 1 GG und Art. 78 Abs. 1 Verf NRW wieder auszuüben. Er muss – angesichts der bisherigen Unmöglichkeit des Abbaus seiner Überschuldung – „auf ewig“ im Stadium der dauerhaft vorläufigen Haushaltsführung verbleiben – die ihm jegliche Freiwilligkeit, die für die kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 Abs. 1 Verf NRW konstituierend und damit kennzeichnend ist, verwehrt.

Die HSK-Pflicht über die jeweilige Verweisung auf § 76 GO an die gleichen Voraussetzungen zu binden wie die der Gemeinden, wird dem Interesse der Sicherung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit der Kreise und dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 Abs. 1 Verf NRW aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 Abs. 1 Verf NRW i. V. m. dem rechtsstaatlich determinierten Gleichheitssatz gleichermaßen gerecht. Die HSK-Pflicht eines Kreises – wie in der Vergangenheit bisweilen thematisiert – ggf. kumulativ oder alternativ daran zu binden, dass auch mindestens die Hälfte der kreisangehörigen Gemeinden des betroffenen Kreises HSK-pflichtig ist, wäre dagegen nicht weiterführend, da die HSK-Pflichtigkeit der kreisangehörigen Gemeinden in keinem zwangsläufigen und unmittelbaren Bezug zur finanziellen Leistungsfähigkeit des Kreises steht. Zu berücksichtigen ist zudem, dass die HSK-Pflichtigkeit einer Gebietskörperschaft dann im wirtschaftlichen Ermessen anderer Gebietskörperschaften stünde – denn die Erfüllung der Voraussetzungen der HSK-Pflichtigkeit nach § 76 GO kann auch von Bewertungen im Rahmen der Haushaltsplanungen abhängen, bei denen Gebietskörperschaften ein Ermessen zukommt. Mit dem Recht auf finanzielle Eigenverantwortung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Hs. 1 GG und Art. 78 Abs. 1 Verf NRW ließe sich eine solche Koppelung nicht in Einklang bringen.

Die im Gesetzentwurf dagegen vorgeschlagene Regelung wird sowohl hinsichtlich der Voraussetzungen der HSK-Pflichtigkeit als auch der Voraussetzungen der HSK-Genehmigungsfähigkeit den verfassungsrechtlichen wie den politisch-pragmatischen Notwendigkeiten umfassend gerecht. Würde die vorgesehene Regelung nicht getroffen, wäre ein überschuldeter Kreis angesichts der einfachgesetzlichen Unmöglichkeit, wieder in eine Lage zu gelangen, sein verfassungsmäßiges Recht auf finanzielle Eigenverantwortung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Hs. 1 GG und Art. 78 Abs. 1 Verf NRW auszuüben, gezwungen, den Weg der Kommunalverfassungsbeschwerde zu beschreiten.