

"Gesetz über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen"
schriftliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik,
Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP,
Drucksache 16/46

Stellungnahme

Stadträtin Barbara Schmidt, Bielefeld
Mitglied der Landschaftsversammlung Westfalen-Lippe

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/20

A11

Ausgangslage

Kommunale Verbände (Kreise, Landschaftsverbände und Regionalverband Ruhr) erledigen Aufgaben für ihre jeweiligen Mitgliedskörperschaften. Im Grundsatz gilt für alle diese Verbände in Nordrhein-Westfalen, dass sie die finanziellen Mittel, die sie zur Erledigung ihrer Aufgaben benötigen und nicht anderweitig aufbringen können, durch Umlagen erheben. (KrO § 56, LVerbO § 22, RVRG § 19). Diese Umlagen sollen so erhoben werden, dass sie den Haushalt des jeweiligen Umlageverbandes ausgleichen.

Die zunehmende Finanznot der Gemeinden führt seit Jahren dazu, dass aus Rücksichtnahme auf die Mitgliedskörperschaften die Kommunalverbände ihre Umlage nicht mehr aufgabendeckend erheben. Stattdessen subventionieren sie die Leistungen, die sie für die Mitglieder erbringen, durch Verkauf von Vermögen und Beteiligungen, Personal- und Sachkürzungen, vielfältigen „Einsparungen“ sowie die Aufnahme von Schulden.

Seit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements ab 2005 werden diese „Subventionierungen“ auch in den Bilanzen offengelegt. Insbesondere die Aufnahme von Schulden (hier: Einsatz der Ausgleichsrücklage zum planmäßigen Ausgleich des Haushaltes) erscheint als Verzehr von Eigenkapital. Vielen Kreisen droht nun nach wenigen Jahren NKF die bilanzielle Überschuldung. Bei einigen ist sie schon eingetreten.

Vor diesem Hintergrund haben die Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP einen Gesetzentwurf eingebracht, in dem die Erhebung von Umlagen neu geregelt und für alle Umlageverbände vereinheitlicht werden soll.

Inhalte der geplanten Regelungen

1. Die Festsetzung der Umlage soll von der Kommunalaufsicht (Land bzw. Bezirksregierungen) genehmigt werden müssen.
2. Umlageverbände, die aus Rücksicht auf die Mitgliedskörperschaften die Ausgleichsrücklage zum Haushaltsausgleich in Anspruch genommen haben, können diese durch eine Ausgleichsumlage wieder auffüllen.
3. Bei bereits erfolgter Überschuldung ist eine Sanierungsumlage zu erheben.
4. Umlageverbände sollen bei nicht ausgeglichenen Haushalten zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten gemäß § 76 GO verpflichtet werden.

Bewertung der beabsichtigten Regelungen

Zu 1: Genehmigungspflicht bei der Festsetzung der Umlage durch die Kommunalaufsicht

Im Gesetzentwurf wird die Einführung einer Genehmigungspflicht der Umlagen damit begründet, eine Beteiligung der Aufsichtsbehörden bei Haushaltsplanung und Haushaltsrechnung sei unerlässlich. Sie ließe insbesondere eine „höheren Transparenz für Rat und Bürgerinnen und Bürgern über die Haushaltswirtschaft“ (S.3) erwarten. Die entsprechenden Regelungen (§§ 56 (2) KrO, 22 (2) LVerbO und 19 (2) RVRG) formulieren dann gleichlautend: „Die Genehmigung kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden.“ Konsequenterweise wird in der Begründung des Gesetzes formuliert, dass die Genehmigungspflicht „die Rechte der Aufsichtsbehörden stärken“ soll. (B 1.1., Seite 17)

Eine Genehmigungspflicht der Umlagen mit dem Recht, Bedingungen und Auflagen zu erteilen, widerspricht meines Erachtens der im Grundgesetz Artikel 28 verbrieften kommunalen Selbstverwaltung. Ein solches Vorgehen greift in die Selbstverwaltung ein, indem sie den demokratisch gewählten und legitimierten Organen (Kreistagen, Landschaftsversammlungen und Regionalversammlung Ruhr) das letzte Entscheidungsrecht über ihre Haushalte nimmt und sie gleichsam in einen Mündel-Zustand verweist, als ob sie nicht fähig und in der Lage seien, ihre Haushaltsangelegenheiten selbst ordnungsgemäß zu bestimmen.

Tatsache ist, dass die gesamte „kommunale Familie“, bestehend aus Gemeinden, Kreisen, Städten, Landschaftsverbänden und Regionalverband Ruhr, strukturell unterfinanziert ist. Diese Unterfinanzierung führt dazu, dass alle kommunalen Beteiligten seit Jahren heftig darum diskutieren, wer welche Maßnahmen durchzuführen hat, um die Unterfinanzierung auszugleichen. Schließlich geht es allen um die Gestaltung kommunaler Daseinsvorsorge.

Auch wenn es zum Teil heftige Debatten um die Höhe der Umlagen gibt: Alle kommunalen Beteiligten mit ihren demokratisch gewählten Gremien nehmen die - zum größten Teil nicht von ihnen verursachte – Unterfinanzierung sehr ernst. Sie versuchen nach Kräften und mit großer Verantwortung und gegenseitiger Rücksichtnahme, trotz der nicht ausreichenden finanziellen Mittel eine für ihre jeweiligen Aufgaben optimale Erledigung zu realisieren. Sie besitzen dazu auch die nötigen Kenntnisse und Kompetenzen: Jeder Kreistag kennt die Bedingungen, unter denen die Kreisumlage in seinen Mitgliedsgemeinden wirkt. Jeder Kreistag ist vielfach politisch und personell mit seinen Mitgliedsgemeinden verknüpft. Das Gleiche gilt für die Landschaftsverbände: ihre Mitglieder werden zum großen Teil aus den Mitgliedskörperschaften direkt gewählt und repräsentieren zudem die örtlichen politischen Kräfteverhältnisse.

Diese enge Verflechtung innerhalb der „kommunalen Familie“ begründet ein hohes Maß an Transparenz bei den Haushaltsentscheidungen. – Eine Transparenz und Nähe, die m.E. eine wesentliche Grundlage für die verfassungsmäßige Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung darstellt.

Über diese Transparenz, Nähe und demokratische Legitimation verfügt eine wie auch immer gestaltete Kommunalaufsicht der Landesregierung (Exekutive) eben nicht. Im Gegenteil: Die angestrebten „Bedingungen“ und „Auflagen“ der Kommunalaufsicht als Teil der staatlichen Exekutive, ohne klare Kriterien und Richtlinien, sind in einem hohen Maße intransparent und anfällig

für unangemessene und falsche Entscheidungen. Die demokratische Legitimation von Entscheidungen in den politischen Gremien der kommunalen Umlageverbände besitzen sie auf jeden Fall nicht.

Die wiederholte Beteuerung, die Genehmigungspflicht der Umlagen greife nicht in das grundgesetzlich gesicherte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände ein, deutet darauf hin, dass den AutorInnen des Gesetzesentwurfs die verfassungsrechtliche Fragwürdigkeit ihres Entwurfes durchaus bewusst ist.

Der Gesetzentwurf formuliert in der Begründung den Anspruch: „Es bedarf der Aufsichtsbehörde als Kontrollinstanz für die Umsetzung der Vorgaben, dass einerseits die Kreisfinanzen gesund bleiben und andererseits auf die wirtschaftliche Kraft ihrer kreisangehörigen Gemeinden Rücksicht zu nehmen ist.“ (B1.1, S. 17) Dieser Einschätzung ist nach dem oben ausgeführten deutlich zu widersprechen. Bei genauer Betrachtung zeigt sich vielmehr, dass Landesgesetzgebung und die Landesregierungen in NRW Mitverursacherinnen der ungesunden Kommunalfinanzen sind. Und zwar in mehrfacher Hinsicht:

1. ist das Land verpflichtet, im Rahmen seiner Möglichkeiten für eine ausreichende Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu sorgen. Dieser Verpflichtung kommt das Land in immer geringerem Maße nach. So ist die Schlüsselmasse für den kommunalen Finanzausgleich von 28,5 Prozent im Jahre 1983 auf 23 Prozent in 2011 gesenkt worden. Das macht allein fürs letzte Jahr eine Differenz von 1,8 Mrd. Euro aus.
2. hat das Land selbst die Kommunen immer wieder belastet sowie durch seine Gesetzgebung den Kommunen neue Aufgaben übertragen, ohne dafür auch die finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen. Selbst seit der Verankerung der Konnexität in der Landesverfassung gibt es immer wieder Belastungen der Kommunalfinanzen (KIBIZ, Versorgungsverwaltung u.a.), die selbst nach erfolgreichen Klagen nicht vollständig ausgeglichen wurden.
3. vertritt die Landesregierung die Kommunen gegenüber dem Bund, der gleichfalls und ohne gesetzliche Verpflichtung zur Konnexität den Kommunen Aufgaben ohne finanziellen Ausgleich übertragen bzw. Steuersenkungen zu Lasten der Kommunen vorgenommen hat. Die Tatsache, dass die Kommunen in diesen Verfahren ohne Beratungs- und Stimmrecht sind, stellt ein deutliches Handicap dar. Die Landesregierungen in NRW haben die Interessen der Kommunen bisher unzureichend geschützt und sind ihrer Verantwortung gegenüber den Gemeinden nicht gerecht geworden.

Das zentrale Problem der Gemeindefinanzen und auch der Umlagen liegt in der strukturellen Unterfinanzierung. Dem Gutachten der Professoren Junkernheinrich und Lenk ist zu danken, dass dieses jetzt auch beziffert werden kann. Über 2,8 Milliarden Euro fehlen der „kommunalen Familie“ in Nordrhein-Westfalen aktuell, um die ihr übertragenen Aufgaben finanzieren zu können.

Dieses Problem muss gelöst werden.

Eine Genehmigungspflicht für Umlagen behebt das Problem in keiner Weise. Durch zusätzliche Bürokratie wird eher das Gegenteil erreicht: Sollte das Genehmigungsverfahren eingeführt und

halbwegs adäquate „Auflagen und Bedingungen“ zu erarbeiten sein, so müssten erhebliche Personalkapazitäten aufgebaut werden. Zu fürchten ist, dass die dafür nötigen Finanzmittel – wie beim Stärkungspaktgesetz - von den Kommunen aufzubringen sind oder aus dem kommunalen Finanzausgleich – zu Lasten der Kommunen – entnommen werden.

Insgesamt ist eine Genehmigungspflicht von Umlagen zur Verbesserung der kommunalen Finanzprobleme nicht hilfreich, sondern verschärft die vorhandenen Probleme. Wegen verfassungsrechtlichen Bedenken ist sie m.E. auch grundsätzlich abzulehnen.

Zu 2. Einführung einer Ausgleichsumlage als Kann-Bestimmung

Die Einführung der Möglichkeit, die Ausgleichsrücklage wieder aufzufüllen, wenn sie aus Rücksichtnahme auf die Mitgliedskörperschaften zum Haushaltsausgleich in Anspruch genommen wurde, ist richtig und notwendig. Das Gleiche gilt für die Möglichkeit, zu diesem Zweck eine Ausgleichsumlage zu erheben. Die dazu vorgesehene Kann-Bestimmung reicht jedoch nicht aus und sollte verbindlicher gestaltet werden.

Im Jahr 2011 setzte der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) gut 150 Millionen Euro seiner Ausgleichsrücklage (entspricht ca. 50 Prozent) zum Haushaltsausgleich ein, um seine Mitgliedskörperschaften zu schonen. Der Gesamtbetrag der Einnahmen über die Landschaftsumlage lag bei 1,5 Mrd. Euro, die Ausgaben des LWL für die Behindertenhilfe in den Mitgliedskommunen allein bei über 1,8 Mrd. Euro.

Jährlich erstellt der LWL Leistungsberichte, in denen seine Aufwendungen für die einzelnen Mitgliedskörperschaften detailliert aufgeführt werden. Hier einige Beispiele für die finanzielle Stützung der Mitgliedskörperschaften (2010):

	Gezahlte Landschafts-Umlage*	Erhaltene Leistung insgesamt*	davon Behindertenhilfe* (90% Eigenmittel)
Kreis Recklinghausen	114,1	228,8	127,3
Kreis Minden-Lübbecke	56,5	126,4	78,5
Kreis Gelsenkirchen	54,7	106,3	68,1

* in Millionen Euro

Auch wenn die Regelung zu Ausgleichsumlagen in Kraft tritt, ist es angesichts der akuten Notlage vieler Gemeinden illusorisch zu glauben, dass dieses Instrument nun ausgiebig eingesetzt würde. Die gleichen Gründe, die aktuell alle Umlageverbände Rücksicht auf die Finanzlage ihrer Mitgliedskommunen nehmen lassen, wirken selbstverständlich auch gegen die Erhebung von Ausgleichsumlagen. Insoweit bliebe diese Regelung wohl eher auf der Ebene von Wunschvorstellungen oder Rechtfertigung nach dem Motto: Ihr könntet ja ausgleichen, wenn ihr wolltet.

Zu 3. Einführung einer Sanierungsumlage bei Überschuldung von Umlageverbänden als Muss-Bestimmung

Auch diese Regelung ist richtig und (leider) nötig. Sie entspricht dem Grundsatz, dass Umlageverbände ihre Aufwendungen für die Mitgliedskörperschaften durch Umlage zu erheben haben. Die Verbindlichkeit bei dieser Regelung stärkt den Umlageverbänden den Rücken bei der Erhebung dieser Form der Umlage. Aber auch hier gilt: ohne eine grundlegende Änderung der kommunalen Finanzausstattung bringt es keine Lösung des Problems.

Zu 4. Pflicht zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten gemäß § 76 GO NRW

Die Pflicht zur wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltswirtschaft ist auch in Umlageverbänden grundlegend. Wenn gilt, dass

1. Umlageverbände ihre Aufwendungen, die sie nicht anderweitig decken können, durch Umlagen ausgleichen sollen, und
2. falls aus Rücksichtnahme die Ausgleichsrücklage zum Haushaltsausgleich eingesetzt wurde oder eine bilanzielle Überschuldung droht, eine Ausgleichsumlage erhoben werden kann oder eine Sanierungsumlage zu erheben ist,

dann ist die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes entsprechend § 76 GO NRW widersinnig. Diese Regelung sollte gestrichen werden.

Fazit

1. Eine Genehmigungspflicht für Umlagen mit „Auflagen“ und „Bedingungen“ ist grundsätzlich abzulehnen weil
 - sie m.E. das grundgesetzlich geschützte Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzt,
 - eine Kommunalaufsicht weder die Kompetenzen noch die ausreichende Nähe zur kommunalen Basis hat, um angemessene Auflagen und Bedingungen zu stellen,
 - sie das ursächliche Problem der strukturellen Unterfinanzierung nicht löst.
2. Die Einführung von Ausgleichsumlagen und Sanierungsumlagen ist sinnvoll, um die Überschuldung von Umlageverbänden zu verhindern und deren Handlungsfähigkeit wiederherzustellen.
3. Die Pflicht zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten für Umlageverbände ist sinnwidrig und daher abzulehnen.
4. Eine Lösung der Probleme bei der Erhebung von Umlagen wird es erst mit einer echten Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung geben.