

Landkreistag NRW, Kavalleriestraße 8, 40213 Düsseldorf

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Christian Dahm MdL
Vorsitzenden des Ausschusses
für Kommunalpolitik
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/32

A11

Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf

Ansprechpartner:
Dr. Martin Klein

Zentrale: 0211.300491.0
Direkt: 0211.300491.100
Telefax: 0211.300491.5100
E-Mail: m.klein@lkt-nrw.de
Datum: 14.08.2012
Aktenz.: 20.20.00 vK

ausschließlich per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

(Stichwort: „Kreisumlage – schriftl. Anhörung A11 – 07.09.2012“)

Gesetz über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen (Umlagen-genehmigungsgesetz – UmlGenehmG) – Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, LT-Drs. 16/46

Hier: Ihr Schreiben vom 05.07.2012 und vom 12.07.2012, Gz.: I.1/A11-V.2 (s)

Sehr geehrter Herr Dahm,

für die Zuleitung des Entwurfs eines Gesetzes über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen (Umlagegenehmigungsgesetz – UmlGenehmG), Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, LT-Drs. 16/46, danken wir Ihnen und nehmen dazu wie folgt Stellung:

A. Zusammenfassende Bewertung

Der vorliegende Gesetzentwurf entspricht – abgesehen von Vorschlägen betreffend die Übergangsregelungen und das Inkrafttreten (Artt. 4 und 5) – dem in 15. Legislaturperiode verhandelten gleichnamigen Entwurf (LT-Drs. 15/3535 vom 13.12.2011) in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Kommunalpolitik des 15. Landtags vom 09.03.2012 (LT-Drs. 15/4236 vom 09.03.2012). Wie dieser geht er vom Generalverdacht „gemeindefeindlichen Verhaltens“ von Gebietskörperschaften aus, die u. a. über Umlagen finanziert werden, und sieht mit der Ausweitung der rechtsaufsichtlichen Genehmigungspflicht von Kreis-/Städteregions-, Landschafts- und RVR-Umlage eine Steigerung des Verwaltungsaufwandes vor, dessen Mehrertrag fragwürdig erscheint. Da allein die Kreise, Landschaftsverbände und der RVR dieser Genehmigungspflicht hinsichtlich der Kerneinnah-

meparameter ihrer Haushaltssatzung unterworfen werden sollen, nicht aber – wie vor 1994 – auch die gemeindlichen Haushaltssatzungen, ist diese Ausdehnung der Genehmigungspflicht 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 und ggf. unzulässig. Das vorgesehene zusätzliche und aufsichtliche Anhörungsverfahren der kreisangehörigen Gemeinden vor der Entscheidung über die Erteilung der rechtsaufsichtlichen Genehmigung ist dazu geeignet, schon im bestehenden Beteiligungsverfahren nach § 55 KrO NRW zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden bereinigte Auffassungsunterschiede erneut aufleben zu lassen und zu verschärfen.

Abgesehen davon enthält der vorliegende Entwurf allerdings wesentliche ergänzende Vorschriften, die wiederum verfassungsrechtlich geboten und seit vielen Jahren überfällig sind und deren Verabschiedung von uns daher nachdrücklich unterstützt wird: Dabei handelt es sich um die Absicherung der Zahlbarkeit der Sozialleistungen durch Sicherstellung der Umlagevereinnahmung 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 ohne Weiteres als Eingriff in das Recht 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 um folgende sieben Punkte ergänzt werden, um die Einhaltung des Gebots interkommunaler Gleichbehandlung und seine Zielerreichung sicherzustellen:

1. Unterwerfung auch der gemeindlichen Haushaltssatzungen unter die Genehmigungspflicht im Hinblick auf die Realsteuersätze (Änderung des § 78 Abs. 2 GO NRW);
2. Streichung der aufsichtlichen Möglichkeit, die Genehmigung der Umlagesätze unter Bedingungen und mit Auflagen zu erteilen (Streichung des vorgesehenen Art. 1 Nr. 1 lit. a Abs. 2 Satz 3, Art. 2 Nr. 1 Abs. 2 Satz 3 und Art. 3 Nr. 1 Abs. 2 Satz 3 des Entwurfs);
3. Streichung des zusätzlichen, aufsichtlichen Anhörungsverfahrens (Streichung des vorgesehenen Art. 1 Nr. 1 lit. a Abs. 2 Satz 4, Art. 2 Nr. 1 Abs. 2 Satz 4 und Art. 3 Nr. 1 Abs. 2 Satz 4 des Entwurfs);
4. Einführung einer Vorschrift, nach der die aufsichtliche Genehmigung der Umlagesätze als erteilt gilt, wenn sie nicht binnen zweier Wochen nach Vorlage des Antrages versagt wurde (Ergänzung des vorgesehenen Art. 1 Nr. lit. a Abs. 2, Art. 2 Nr. 1 Abs. 2 und Art. 3 Nr. 1 Abs. 2 des Entwurfs);

5. Änderung dahingehend, dass die Erhebung einer Sonderumlage grundsätzlich geboten und nicht nur in das Ermessen gestellt wird („soll [...] erheben“ statt „kann [...] erheben“ in Art. 1 Nr. 3 Satz 1, Art. 2 Nr. 3 Satz 1 und Art. 3 Nr. 3 Satz 1 des Entwurfs);
6. Wiederherstellung der nach der Beschlussempfehlung des Ausschuss für Kommunalpolitik des 15. Landtags vom 09.03.2012 (LT-Drs. 15/4236 vom 09.03.2012) vorgesehenen Übergangsregelung, nach der die Regelungen über die Erhebung der Sonderumlage (§ 56 c KrO NRW, § 23 c LVerbO NRW und § 20 b RVRG) erstmals auf den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2010 Anwendung finden (Änderung des Art. 4 des Entwurfs);
7. Änderung der vorgesehenen Inkrafttretensregelung, durch die – verfassungsrechtlich unproblematisch – sichergestellt wird, dass die vorgesehene Abrechenbarkeit der Jugendamtsumlage (Art. 1 Nr. 1 lit. b des Entwurfs) unmittelbar ab Inkrafttreten des Gesetzes auf sämtliche Jahresabschlüsse seit örtlicher Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements Anwendung findet, die noch nicht festgestellt oder angezeigt wurden oder zu denen noch kein Beschluss über die Ergebnisverwendung erfolgt ist (Änderung des vorgesehenen Art. 5 Satz 2 des Entwurfs).

B. Zu den einzelnen Regelungen

1. Zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit bei vorläufiger Haushaltsführung (Art. 1 Nr. 1 lit. a Abs. 1 Satz 2, Art. 3 Nr. 1 Abs. 1 Satz 2 und Art. 3 Nr. 1 Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs)

Der Gesetzentwurf sieht in durch Ergänzung des § 56 Abs. 1 KrO NRW, des § 22 Abs. 1 LVerbO NRW und des § 19 Abs. 1 RVRG vor, dass die Kreise/Städteregion, die Landschaftsverbände und der RVR Umlagen in Zeiten vorläufiger Haushaltsführung nur in Höhe des Umlagesatzes des Vorjahres auf Basis der dafür festgesetzten Umlagegrundlagen erheben. Trotz der damit einhergehenden Beschränkung des Erhebungsvolumens stellen diese Ergänzungen ein zentrales und unerlässliches Novum dar: Die jeweils vorgeschlagene Regelung stellt die Zahlbarkeit der Sozialleistungen für die Bürgerinnen und Bürger im kreisangehörigen Raum insgesamt und – soweit die Landschaftsverbände betroffen sind – 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 NRW – bis zur Genehmigung des Umlagesatzes keine Umlage einziehen und auch – mangels wirksam bekanntgemachter Haushaltssatzung – keine Liquiditätssicherungskredite aufnehmen. Die Kreisumlage stellt nämlich nach herrschender Auffassung die 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 NRW.

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

Eine analoge Anwendbarkeit des § 82 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW 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 analogen Anwendung des § 82 Abs. 1 Nr. 2 GO auf die Kreisumlageerhebung bestehen jedoch 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 Abgabencharakter, 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 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 Kreisumlageerhebung ohne wirksame Kreishaushaltssatzung bislang auf „Vernunft“ beruht – zahlungsunfähig. Angesichts der niedrigen durchschnittlichen Eigenkapitalquote der Kreise und der entsprechend kurzen Eigenkapitalreichweite – insbesondere im Bereich der liquiden Mittel – träte diese Zahlungsunfähigkeit mit dem ersten Zahlungslauf bei Sozialleistungen ein.

Die vorgeschlagenen Ergänzungen erfüllen daher die längst überfällige Funktion, die Zahlungsfähigkeit der umlagefinanzierten Gebietskörperschaften – und damit im Wesentlichen der Sozialleistungen in Nordrhein-Westfalen – rechtlich 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.

2. Zur Ausweitung der Genehmigungspflichtigkeit der Umlagesätze (Art. 1 Nr. 1 lit. a Abs. 2 Satz 2, Art. 2 Nr. 1 Abs. 2 Satz 2 und Art. 3 Nr. 1 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs)

Die vorgesehene Ausweitung der Genehmigungspflichtigkeit der Umlagesätze geht vom Generalverdacht „gemeindefeindlichen Verhaltens“ von Gebietskörperschaften aus, die u. a. über Umlagen finanziert werden, und stellt eine Steigerung des Verwaltungsaufwandes dar, dessen Mehrertrag fragwürdig erscheint.

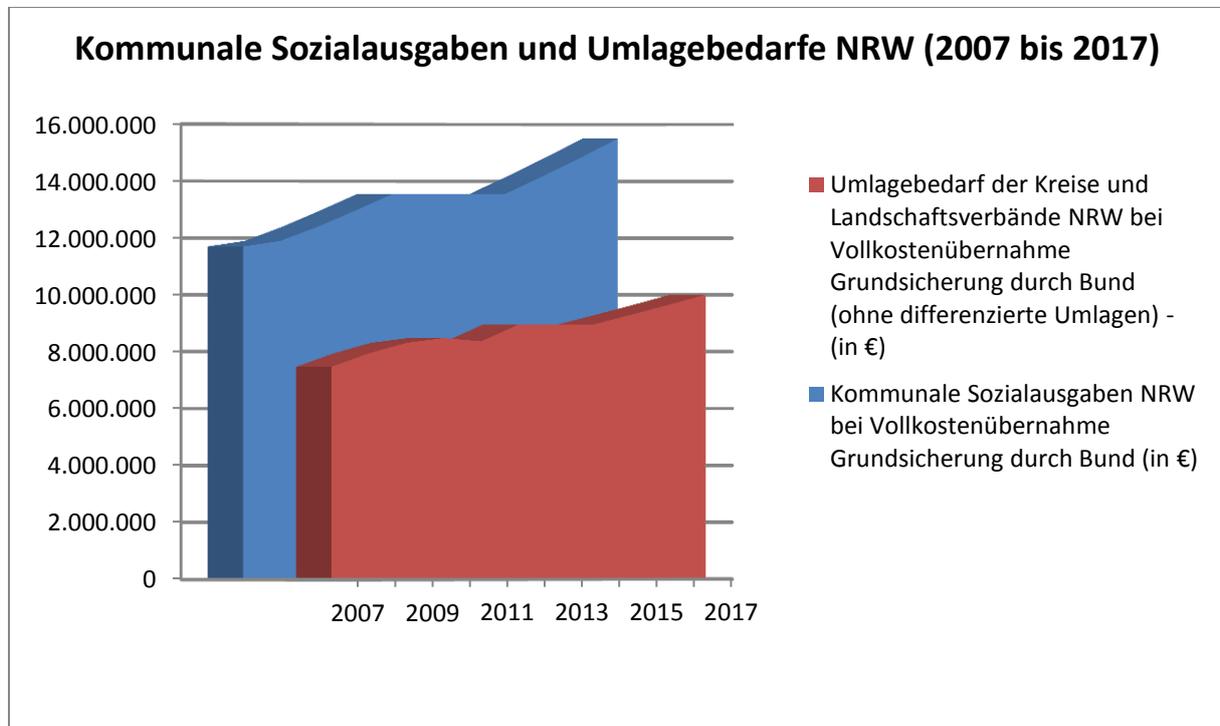
(vgl. dazu ausführlich: *Landkreistag Nordrhein-Westfalen*, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 20.01.2012 zum Entwurf eines Gesetzes über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen (Umlagengenehmigungsgesetz – UmlGenehmG), Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, LT-Drs. 15/3398, LT-Stellungnahme 15/1234 vom 13.01.2012, S. 4 bis 6, abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST15-1234.pdf?von=1&bis=0> [Stand: 14.08.2012])

Da freiwillige Ausgaben in den Kreishaushalten Nordrhein-Westfalens 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, führt 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. Denn von den insgesamt im kreisangehörigen Raum an die Empfänger sozialer Leistungen gezahlten Hilfen werden über 80 Prozent durch die Kreise 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 normierten gemeindlichen Finanzkraft an die Kreise abgeführt werden müssen. Trotzdem wird – wenn das GFG-System nicht verändert wird – diese Abschöpfung der gemeindlichen Finanzkraft durch die Kreise kontinuierlich zunehmen müssen: 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 ungebremst fortsetzen.

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

<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST15-1010.pdf?von=1&bis=0>
[Stand: 14.08.2012]

Entsprechend wird sich auch der Umlagebedarf der Kreise/Städteregion und Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen entwickeln müssen.



b) Sicherstellung der Verfassungsmäßigkeit durch Ausdehnung der Genehmigungspflichtigkeit auf Kernelemente der gemeindlichen Haushaltssatzungen

Vorliegend ist allerdings nicht nur die Zielerreichung der angestrebten Ausdehnung der Genehmigungspflichtigkeit der Umlagesätze fraglich: Da allein die Kreise, Landschaftsverbände und RVR einer derartigen Restriktion im Kernbereich ihrer Haushaltsgestaltung unterworfen werden, ist sie 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)

auch 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.

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 könnte der Entwurf jedoch bei einer Weiterentwicklung noch gerecht werden: Dann müssten auch die gemeindlichen Haushaltssatzungen im Hinblick auf die Realsteuersätze ebenfalls einer Genehmigungspflicht unterfallen. Daher müsste durch einen zusätzlichen Art. 1 a des Gesetzentwurfs ein entsprechender neuer Satz 3 an § 78 Abs. 2 Satz 2 GO NRW angefügt werden, wie er in ähnlicher Form – allerdings erweitert um die Genehmigungspflichtigkeit auch des Gesamtbetrags der Kredite, der Verpflichtungsermächtigungen und des Höchstbetrags der Kredite zur Liquiditätssicherung – bis 1994 existierte:

„³Die Haushaltssatzung bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde nach den geltenden Vorschriften für die Höhe der Steuersätze.“

c) Sicherstellung der Praktikabilität durch Einführung einer Genehmigungsfiktion

Hinzu kommt vorliegend noch, dass die vorgesehene Ausdehnung der Genehmigungspflichtigkeit der Umlagesätze zu unpraktikabel langen Zeiten vorläufiger Haushaltsführung bei Kreisen, Landschaftsverbänden und RVR führen wird. Denn schon bisher – bei Genehmigungspflichtigkeit allein von Umlagesatzerhöhungen – verstreichen zwischen der Anzeige der Haushaltssatzung und der Erteilung der Genehmigung nicht selten drei bis vier, in Einzelfällen sogar bis zu sechs Monaten. Die Zahlungsfähigkeit der Kreise, Landschaftsverbände und des RVR wäre in diesem Zeitraum zwar künftig wegen der Ergänzung des § 56 Abs. 1 KrO NRW, des § 22 Abs. 1 LVerbO NRW und des § 19 Abs. 1 RVRG grundsätzlich sichergestellt. Allerdings dürfen im Zeitraum der vorläufigen Haushaltsführung nur Leistungen erbracht werden, zu denen eine rechtliche Verpflichtung besteht oder die unabweisbar erforderlich sind. Freiwillige Ausgaben sind dadurch nicht abgedeckt. Da jedoch künftig – wegen der Ausdehnung der Genehmigungspflichtigkeit – noch längere Bearbeitungszeiten bei den Bezirksregierungen zu erwarten sein werden, bedeutet schon dies einen wesentlichen Eingriff in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Es ist daher erforderlich, die Verhältnismäßigkeit dieses Eingriffs durch Maßnahmen sicherzustellen, die eine angemessene Kürze der Zeit vorläufiger Haushaltsführung gewährleisten. Daher ist in den vorliegenden Gesetzentwurf eine Regelung aufzunehmen, nach der die aufsichtliche Genehmigung der Umlagesätze als erteilt gilt, wenn sie nicht binnen zweier Wochen nach Vorlage des Antrages versagt oder die Frist im Einzelfall verlängert wurde. Dazu sollte eine Ergänzung des vorgesehenen Art. 1 Nr. 1 lit. a Abs. 2, Art. 2 Nr. 1 Abs. 2 und Art. 3 Nr. 1 Abs. 2 des Entwurfs um folgenden Satz erfolgen:

„Auf das Genehmigungsverfahren findet die Vorschrift des § 42a des Verwaltungsverfahrensgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 12. Mai 2009 (GV. NRW. S.

296) mit der Maßgabe Anwendung, dass die Frist nach Absatz 1 Satz 1 der Vorschrift zwei Wochen beträgt.“

3. Zur aufsichtlichen Möglichkeit, die Genehmigung der Umlagesätze unter Bedingungen und mit Auflagen zu erteilen (Art. 1 Nr. 1 lit. a Abs. 2 Satz 3, Art. 2 Nr. 1 Abs. 2 Satz 3 und Art. 3 Nr. 1 Abs. 2 Satz 3 des Entwurfs)

Die schon bisher existierende aufsichtliche Möglichkeit, die Genehmigung der Umlagesätze unter Bedingungen und mit Auflagen zu erteilen, wird seitens der Aufsicht vielfach als Einfallstor zu Maßgaben zur Änderung der Haushaltssatzungen genutzt, die auf rechtlich unzulässigen Zweckmäßigkeitserwägungen beruhen. Die Genehmigungserteilung unter Bedingungen und mit Auflagen wird dabei verfahrensrechtlich damit begründet, dass es einen geringeren Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungshoheit bedeute, die Genehmigung bereits „vorbehaltlich“ zu erteilen, als die Genehmigung zu versagen und damit eine Beschlussfassung über eine veränderte Haushaltssatzung und ein neues Genehmigungsverfahren erforderlich zu machen. Tatsächlich ist jedoch auch im Fall bedingter oder unter Auflagen erteilter Genehmigung eine neue Beschlussfassung der Vertretungskörperschaft über die Haushaltssatzung in Form eines sogenannten Beitrittsbeschlusses erforderlich. Würde die Genehmigung dagegen schlicht unter Hinweis auf Punkte, die die Satzung rechtswidrig machen, versagt, müsste die Vertretungskörperschaft ebenfalls einen neuen Haushaltsbeschluss fassen. Das Genehmigungsverfahren könnte jedoch – da die Hinweise beachtet wurden – deutlich verkürzt durchlaufen werden. Die mit der Möglichkeit „vorbehaltlicher“ Genehmigung einhergehende Verfahrenserleichterung ist daher als relativ geringfügig im Vergleich zu der damit einhergehenden Gefahr der – rechtlich unzulässigen – aufsichtlichen Durchsetzung von auf Zweckmäßigkeitserwägungen beruhenden Änderungen der Haushaltssatzungen zu bewerten. Um die praktische Umsetzung einer ausgedehnten Genehmigungspflichtigkeit der Umlagesätze auf die verfassungsrechtliche Maßgabe reiner Rechtsaufsicht zu verpflichten, ist es aus unserer Sicht erforderlich, die aufsichtliche Möglichkeit, die Genehmigung der Umlagesätze unter Bedingungen und mit Auflagen zu erteilen, abzuschaffen. Hierzu müssten Art. 1 Nr. 1 lit. a Abs. 2 Satz 3, Art. 2 Nr. 1 Abs. 2 Satz 3 und Art. 3 Nr. 1 Abs. 2 Satz 3 des Entwurfs gestrichen werden.

4. Zum zusätzlichen, aufsichtlichen Anhörungsverfahren vor Genehmigungentscheidung (Art. 1 Nr. 1 lit. a Abs. 2 Satz 4, Art. 2 Nr. 1 Abs. 2 Satz 4 und Art. 3 Nr. 1 Abs. 2 Satz 4 des Entwurfs)

Nach dem vorliegenden Entwurf soll die Aufsichtsbehörde vor der Genehmigungserteilung den kreisangehörigen Gemeinden (im Fall der Kreise) bzw. den Mitgliedskörperschaften (im Fall der Landschaftsverbände und des RVR) die Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Ein

derartiges Anhörungsverfahren ist jedoch inhaltlich-qualitativ bereits derzeit durch das Beteiligungsverfahren nach § 55 KrO NRW abgedeckt, das nach § 22 Abs. 4 LVerbO NRW auch auf das Haushaltsaufstellungsverfahren der Landschaftsverbände und nach § 20 Abs. 1 RVRG auch auf das des RVR Anwendung findet. Ein zusätzliches, aufsichtliches Anhörungsverfahren dagegen ist dazu geeignet, Konflikte, die bereits im Beteiligungsverfahren während der Haushaltsaufstellung ausgetragen wurden, erneut aufleben zu lassen oder gar auf diese Ebene zu verlagern. Dies stellt für das Verhältnis zwischen Umlageverpflichteten und Umlagepflichtigen eine erhebliche zusätzliche Belastung dar. Es bedeutete insbesondere die Gefahr, dass sich die kreisangehörigen Gemeinden auf das Anhörungsverfahren vor der Bezirksregierung konzentrieren und Punkte, die der Kreistag vielleicht aufgegriffen hätte, erst anlässlich der Besprechung mit der Aufsicht thematisieren. Diese Punkte hatte jedoch der Kreistag seiner Beschlussfassung über die Haushaltssatzung nicht zugrundelegen können, da sie ihm nicht vorgelegt wurden. Handelt es sich um Punkte, die dem Kreistag nicht offensichtlich anderweitig bekannt waren, kann ihre Nichtbeachtung dem Kreis im Rahmen des Genehmigungsverfahrens auch nicht entgegengehalten werden. Daher sollte im Interesse der Vermeidung der Verschärfung örtlicher Haushaltskonflikte und des Schutzes kreisangehöriger Gemeinden vor einer Gefahr der „Präklusion“ ihrer Einwendungen gegen Haushaltssatzungen der Kreise von dem vorgesehenen zusätzlichen Anhörungsverfahren vor der Kommunalaufsicht abgesehen werden. Dazu sind Art. 1 Nr. 1 lit. a Abs. 2 Satz 4, Art. 2 Nr. 1 Abs. 2 Satz 4 und Art. 3 Nr. 1 Abs. 2 Satz 4 des Entwurfs zu streichen.

5. Zur Einführung der Abrechenbarkeit der Jugendamtsumlage (Art. 1 Nr. 1 lit. b des Entwurfs)

Die vorgesehene Einführung der Abrechenbarkeit der Jugendamtsumlage wird unterstützt. Problematisch ist aus unserer Sicht allein die mangelnde Rückwirkung dieser Regelung, die nach Art. 5 Satz 2 des vorliegenden Entwurfes erst ab dem Haushaltsjahr 2013 Anwendung finden soll. Die nun vorgesehene mangelnde Rückwirkung hat ihre Ursache dabei lediglich in einem technischen Versehen im Gesetzgebungsverfahren der vergangenen Wahlperiode: Die Idee einer derartigen Abrechenbarkeit – die rückwirkend ermöglicht werden sollte – war nämlich ursprünglich Teil des NKF-Fortentwicklungsgesetzes in der 15. Legislaturperiode. Aus diesem war sie im Rahmen der Beschlussempfehlungen des Ausschuss für Kommunalpolitik des 15. Landtags vom 09.03.2012 zum NKF-Fortentwicklungsgesetz und zum Umlagengenehmigungsgesetz (LT-Drs. 15/4235 und LT-Drs. 15/4236) lediglich ausgegliedert und in das Umlagengenehmigungsgesetz überführt worden, da § 56 KrO NRW nur in einem der beiden Gesetze geändert werden sollte und nicht in beiden. Genau dies wäre ansonsten jedoch geschehen: Da beide Gesetze letztlich unmittelbar hintereinander am Abend des 14.03.2012 verabschiedet werden sollten und die Änderungsbefehle zu § 56 KrO NRW nicht vollständig deckungsgleich gewesen wären, jedoch von derselben Ausgangsfassung des

Gesetzes ausgingen, hätte es zu zumindest scheinbar widersprüchlichen Aussagen des Gesetzgebers kommen können. Eben durch die aus diesem Grund erfolgte Überführung der Einführung der Abrechenbarkeit der Jugendamtsumlage in das Umlagengenehmigungsgesetz wurde sie jedoch den Inkrafttretensbestimmungen dieses Gesetzes unterworfen, die dabei versehentlich nicht angepasst wurden. Dadurch wurde sie ihrer eigentlich vorgesehenen rückwirkenden Anwendbarkeit beraubt.

Eine rückwirkende Anwendbarkeit sollte daher nunmehr auch bei Integration der Bestimmungen in den vorliegenden Entwurf sichergestellt werden. Eine Nichtregelung hätte in vielen der 25 Kreise, deren Jugendamt nicht für sämtliche Gemeinden im Kreis zuständig ist, die Folge, dass die wegen der erheblichen Kostensteigerungen in den vorhergehenden Haushaltsjahren seit örtlicher Einführung des NKF eingetretenen Unterdeckungen im jeweiligen Jahresabschluss mit der Folge gegen die Ausgleichsrücklage oder die allgemeine Rücklage der Kreise zu buchen wären, dass auch die Gemeinden mit eigenem Jugendamt über die Kreisumlage bzw. das Defizit des Kreishaushalts indirekt die Fehlbeträge des Kreisjugendamtes mit abdecken müssten. Dies bedeutete in vielen Kreisen Beträge von jeweils mehreren Millionen Euro allein im Haushaltsjahr 2011. Bei Überschüssen gilt Gleiches: Sie müssten mit der Folge dem Eigenkapital der Kreise zugeschlagen werden, dass auch die Gemeinden, die zu ihrer Erhebung nicht beigetragen haben, da sie ein eigenes Jugendamt führen, davon im Fall von Eigenkapitalverzehr des Kreises profitieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass viele Kreise – im Interesse der kreisangehörigen Gemeinden und in Erwartung der durch das NKF-Fortentwicklungsgesetz seit Herbst 2011 erwarteten Regelung – die Feststellung der Jahresabschlüsse 2009 und 2010 aufgeschoben haben.

Daher sollte eine Wiederherstellung der ursprünglich beabsichtigten Rückwirkungsregelung der Endabrechenbarkeit der Jugendamtsumlage im vorliegenden Entwurf erfolgen. Die vorgesehene Abrechnung der Jugendamtsumlage (Art. 1 Nr. 1 lit. b des Entwurfs) sollte dabei unmittelbar ab Inkrafttreten des Gesetzes auf sämtliche Jahresabschlüsse seit örtlicher Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements Anwendung finden, die noch nicht festgestellt oder angezeigt wurden oder zu denen noch kein Beschluss über die Ergebnisverwendung erfolgt ist. Eine derartige Regelung wäre verfassungsrechtlich unbedenklich, da die betroffenen Regelungen des Kommunalhaushaltsrechts keinen über ihre Gesetzesqualität hinausgehenden verfassungsrechtlichen Schutz genießen und insbesondere das verfassungsrechtliche 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 vorliegend gewahrt wäre, da eine solche Regelung nur zur Vermeidung von Nachteilen für die Kreise und Gemeinden dienen soll, in denen das Problem relevant ist und die daher die entsprechenden Beschlüsse noch nicht getroffen haben. Eine Bevorzugung gegenüber anderen Kreisen und Gemeinden, die entsprechende Beschlüsse bereits getroffen haben, da die Problematik bei ihnen nicht relevant

ist, ist damit zwangsläufig nicht verbunden. Um die Rückwirkung zu erreichen, wäre Art. 5 Satz 2 des Entwurfs wie folgt zu ändern:

„²Die durch Art. 1 Nr. 1 lit. b dieses Gesetzes geänderte Vorschrift des § 56 Abs. 5 der Kreisordnung findet bereits auf die Jahresabschlüsse sämtlicher Haushaltsjahre seit örtlicher Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements Anwendung, die noch nicht festgestellt oder angezeigt wurden oder zu denen noch kein Beschluss über die Ergebnisverwendung erfolgt ist.“

6. Zur Ermöglichung genehmigungsfähiger Haushaltssicherungskonzepte (Art. 1 Nr. 2, Art. 2 Nr. 2 und Art. 3 Nr. 2 Entwurfs)

Der Gesetzentwurf sieht durch Einfügung gleichlautender neuer §§ 56 b KrO NRW, 23 b LVerbO NRW und 20 a RVRG die Einführung spezieller HSK-Vorschriften für umlagefinanzierte Gebietskörperschaften vor, die – bei Anwendbarkeit der sonstigen Bestimmungen des § 76 GO NRW 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 Sonderumlage zu erheben (vgl. Gesetzentwurf, Art. 1 Nr. 3 Satz 2, Art. 2 Nr. 3 Satz 2 und Art. 3 Nr. 3 Satz 2).

Dieser Vorschlag des Gesetzentwurfs wird nachdrücklich unterstützt, da er verfassungsrechtlich geboten und seit vielen Jahren überfällig ist. Bisher 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 NRW 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 NRW 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.

7. Zur Einführung einer Sonderumlage (Art. 1 Nr. 3, Art. 2 Nr. 3 und Art. 3 Nr. 3 Entwurfs)

Durch Art. 1 Nr. 3, Art. 2 Nr. 3 und Art. 3 Nr. 3 Entwurfs sollen Regelungen eingeführt werden, nach der die Erhebung einer Sonderumlage durch die Kreise, Landschaftsverbände und den RVR unter Beachtung des Rücksichtnahmegebots nach § 9 Satz 2 KrO NRW möglich sein soll, wenn im Jahresabschluss eine Inanspruchnahme des Eigenkapitals erfolgt ist. Deren Erhebung soll im Fall der Überschuldung obligatorisch und ansonsten fakultativ sein.

Dieser Vorschlag – der für den Fall überschuldeter umlagefinanzierter Gebietskörperschaften schon verfassungsrechtlich zwingend ist (vgl. vorstehend unter 6.) – ist auch im Hinblick auf nicht überschuldete umlagefinanzierte Gebietskörperschaften im Interesse der kreisangehörigen Gemeinden bzw. Mitgliedskörperschaften 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 auf Grund ihrer Verpflichtung zur Gesundheitshaltung der Kreisfinanzen aus § 9 Satz 1 KrO NRW 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

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 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, Landschaftsverbände und den RVR daher – wenn nicht die mit Art. 1 Nr. 3, Art. 2 Nr. 3 und Art. 3 Nr. 3 des vorliegenden Gesetzentwurfs vorgeschlagenen Regelungen geschaffen werden –, die Haushaltsplanungen künftig in einer Weise zu gestalten, die einen Eigenkapitalverzehr ausschließt. Ohne die beabsichtigte Änderung wären die Kreise – zur Sicherstellung der Zahlbarkeit der Sozialleistungen, für die sie im kreisangehörigen Raum zu über 80 Prozent verantwortlich sind – 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 NRW 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 Sonderumlage die Möglichkeit der Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden nach § 9 Satz 2 KrO NRW zu schaffen.

Der gegen die Einführung einer solchen Sonderumlage teilweise geäußerte Einwand, damit würden die Kreise, Landschaftsverbände und der RVR gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden privilegiert, da diese keine Sonderumlage erheben könnten, geht fehl: Es ist systemimmanent, keine Erhebung einer Sonderumlage durch kreisangehörige Gemeinden vorzusehen, da diese – als Äquivalent dazu – im Gegensatz zu den umlagefinanzierten Gebietskörperschaften 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 Sonderumlage die Möglichkeit zur dynamischen Verwendung ihres Eigenkapitals in Rücksicht auf die kreisangehörigen Gemeinden gegeben werden. Ansonsten scheiterte die Zulässigkeit dieser Rücksichtnahme an dem für umlagefi-

nanzierte Gebietskörperschaften – im Gegensatz zu steuerfinanzierten Gebietskörperschaften – geltenden Überdeckungsverbot.

Die mit der vorgesehenen Sonderumlage 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 NRW kann – wegen der Verpflichtung zur Gesundheit der Kreisfinanzen aus § 9 Satz 1 KrO NRW – 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 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 und Landschaftsverbände 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. 3, Art. 2 Nr. 3 und Art. 3 Nr. 3 dahingehend geändert werden, dass die Erhebung einer Sonderumlage auch in dem Fall, dass keine Überschuldung vorliegt, zumindest geboten ist und nicht nur im Ermessen steht („soll [...] erheben“ statt „kann [...] erheben“ in Art. 1 Nr. 3 Satz 1, Art. 2 Nr. 3 Satz 1 und Art. 3 Nr. 3 Satz 1 des Entwurfs).

8. Zur vorgesehenen Übergangsregelung (Art. 4 des Entwurfs)

Die nach der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Kommunalpolitik des 15. Landtags vom 09.03.2012 (LT-Drs. 15/4236 vom 09.03.2012) vorgesehene Übergangsregelung, nach der die Regelungen über die Erhebung der Sonderumlage (§ 56 c KrO NRW, § 23 c LVerbO NRW und § 20 b RVRG) erstmals auf den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2010 Anwendung finden, sollte im vorliegenden Entwurf wiederhergestellt werden. Nach Art. 4 des vorliegenden Entwurfs würden diese Regelungen erst auf das Haushaltsjahr 2012 Anwendung finden. Dies ist jedoch nicht sachgemäß, da die Ausgleichsrücklagen, die als Schwankungsreserve für in Rücksichtnahme auf kreisangehörige Gemeinden unterdotierte Umlage-

festsetzungen dienen sollen, im Rahmen der Abfederung der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise der Kreishaushaltsjahre seit 2009 in großem Umfang eingesetzt wurden. Würde eine Wiederauffüllbarkeit dieser Rücklagen erst für ab dem Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2012 erfolgende Inanspruchnahmen ermöglicht, wäre eine Rücksichtnahme auf die kreisangehörigen Gemeinden in Zukunft auch angesichts der im Weiteren angedachten Regelungen praktisch nicht möglich und würde leerlaufen: Die Wiederauffüllbarkeit würde im Volumen an die aktuelle Inanspruchnahme gekoppelt, die – angesichts des weitgehend eingetretenen Verbrauchs der Ausgleichsrücklagen – nicht mehr umfangreich sein kann. Entsprechend gering wären die Spielräume für künftige Unterdotierungen in Rücksichtnahme. Art. 4 des vorliegenden Entwurfs sollte daher im Interesse der umlagefinanzierten Gebietskörperschaften wie der kreisangehörigen Gemeinden unter Ersetzung der Jahreszahl „2012“ durch die Jahreszahl „2010“ geändert werden.

9. Zur vorgesehenen Inkrafttretensregelung (Art. 5 des Entwurfs)

Die vorgesehene Inkrafttretensregelung sollte geändert werden, um die in Art. 1 Nr. 1 lit. b des Entwurfs vorgeschlagene Endabrechenbarkeit der Jugendamtsumlage – verfassungsrechtlich unproblematisch – auch rückwirkend zu ermöglichen, die der vorliegende Entwurf allein aus einem gesetzgebungstechnischen Versehen lediglich für die Zukunft einführte (vgl. zur Begründung und zur erforderlichen Formulierung die Ausführungen unter 5.).

Wir bitten, unsere Ausführungen den weiteren Beratungen zum vorliegenden Entwurf zugrundezulegen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Martin Klein