

08.12.2011

Sitzungsvorlage Nr. 228/11

Einwendungen gegen die Festsetzung der Allgemeinen Kreisumlage

Gremien	Ausschuss für Finanzen und Beteiligungen	Sitzungsdatum	14.12.2011
Gremien	Kreisausschuss	Sitzungsdatum	19.12.2011
Gremien	Kreistag	Sitzungsdatum	20.12.2011
Organisationseinheit	Steuerungsdienst	Berichterstattung	Stratmann, Rainer
Beratungsstatus	öffentlich		
Budget-Nr.	01 , Zentrale Verwaltung	Haushaltsjahr	2012
Produktgruppen-Nr.	01.01 , Steuerungsdienst	Finanzielle Auswirkungen	
Produkt-Nr.	01.01.02 , Finanzwirtschaft/Budgetierung		

Beschlussvorschlag

Der Kreistag nimmt die Einwendungen der Städte Selm und Schwerte gem. § 55 KrO NRW zum Entwurf der Haushaltssatzung 2012 (siehe Anlagen) zur Kenntnis.

Den Einwendungen wird in dem Umfang entsprochen, in dem über die Positionen der Veränderungsliste eine Anpassung des Hebesatzes der Allgemeinen Kreisumlage beschlossen wird.

Begründung der Vorlage

Gem. § 55 Abs. 1 Satz 1 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) sind die kreisangehörigen Städte und Gemeinden bei der Aufstellung des Entwurfs der Haushaltssatzung des Kreises in geeigneter Weise zu beteiligen. Gem. § 55 Abs. 1 Satz 2 KrO NRW ist den Gemeinden Gelegenheit zu geben, zu allen Inhalten der Haushaltssatzung und ihren Anlagen, insbesondere zur vorgesehenen Höhe des Umlagesatzes, Stellung zu nehmen. Über Einwendungen der kreisangehörigen Gemeinden beschließt der Kreistag gem. § 55 Abs. 2 KrO NRW in öffentlicher Sitzung. Die kreisangehörigen Gemeinden können verlangen, dass der Kreis ihnen das Beratungsergebnis mitteilt und begründet.

Im Beteiligungsverfahren zum Haushalt 2012 wurden den Gemeinden zunächst am 09.11.2011 die **Eckdaten** bekannt gegeben. Nach Einbringung des förmlich aufgestellten und bestätigten **Entwurfes** der Haushaltssatzung 2012 in den Kreistag am 15.11.2011 wurde dieser den Gemeinden mit Schreiben vom 22.11.2011 übersandt.

Mit Schreiben vom 06.12.2011/12.12.2011 haben die Bürgermeister der Städte Schwerte und Selm formell **Einwendungen** gegen die Höhe des Hebesatzes der Allgemeinen Kreisumlage erhoben (siehe Anlagen 1 und 2). Entsprechende Ratsbeschlüsse als Grundlage dieser Entscheidungen werden hierzu nicht genannt. Die Einwendungsschreiben gehen zunächst jeweils auf die individuelle Finanzsituation der Städte ein und formulieren die Erwartung einer weiteren Senkung der Zahllast gegenüber dem Haushaltsjahr 2011. In wesentlichen Kernargumenten sind die Schreiben **textgleich** abgefasst.

Stellungnahme:

Nach § 56 Abs. 1 der KrO NRW ist eine Umlage nach den hierfür geltenden Vorschriften von den kreisangehörigen Gemeinden zu erheben (Kreisumlage), soweit die sonstigen Erträge des Kreises die entstehenden Aufwendungen nicht decken.

Entsprechend dem Rücksichtnahmegebot aus § 56 (3) KrO NRW tut der Kreis Unna seit Jahren alles in seiner Macht stehende, um die Höhe der Kreisumlage zu begrenzen. Dies wird u.a. durch die bisherigen umfangreichen **Konsolidierungsmaßnahmen** in den Jahren 2002, 2006 und 2010 belegt, die zu erheblichen Entlastungen für den Kreishaushalt geführt haben. Auch der im Vergleich mit anderen Kreisen verschwindend geringe Ausweis des bilanziellen **Eigenkapitals** zeigt, dass sich der Kreis Unna in Bezug auf die Inanspruchnahme seiner Städte und Gemeinden immer maßvoll verhalten hat.

Darüber hinaus dokumentiert die in den Haushaltsjahren 2010 und 2011 praktizierte Aufstellung einer **Nachtragssatzung** zur Haushaltssatzung den festen Willen des Kreises, ggf. eintretende positive Veränderungen im Kreishaushalt direkt an die Städte und Gemeinden weiterzugeben.

- **Steigerung der Personalaufwendungen beim Kreis**

Die Steigerung der Personalaufwendungen und auch der Anzahl der Planstellen für das Jahr 2012 ist im Wesentlichen durch das **JobCenter** begründet. Die Mehraufwendungen sind fast vollständig gegenfinanziert. Darüber hinaus musste aufgrund einer Prüfungsfeststellung in den Jahresabschlüssen 2009 und 2010 die Verbuchung und Veranschlagung der Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen verändert werden.

Im Ergebnis führt dies dazu, dass sich die Personalaufwendungen zur Zuführung der Pensions- und Beihilferückstellungen für Beamte erheblich **erhöhen** und die Versorgungsaufwendungen in **gleichem Maße gemindert** werden. Diese Neuregelung wirkt sich erstmalig in der Haushaltsplanung 2012 aus.

In der Gesamtbetrachtung der Personal- und Versorgungsaufwendungen 2012 einschl. der Erträge aus der Minderung von Personalaufwendungen ergibt sich zunächst eine Steigerung von rd. **1,9 Mio. €**.

Unter Berücksichtigung der drittfinanzierten Stellen (z.B. Jobcenter, Schwerbehindertenbereich, Elterngeld) haben sich die **umlagererelevanten** Personal- und Versorgungsaufwendungen von 50,2 Mio. € in 2011 auf nunmehr **50,1 Mio. €** jedoch **vermindert**. Die Einzelheiten sind dem Vorbericht (Seite 42) zu entnehmen..

- **Mitnahmeeffekte aufgrund höherer Umlagegrundlagen und höherer Schlüsselzuweisungen müssten eine Senkung des Kreisumlagehebesatzes um mindestens drei Punkte ermöglichen**

Bei isolierter Betrachtung der Mitnahmeeffekte durch höhere Umlagegrundlagen und höhere Schlüsselzuweisungen für den Kreis Unna wäre eine rechnerische Senkung des Hebesatzes der Allgemeinen Kreisumlage in deutlich größerem Umfang möglich gewesen. Ebenso hätte damit auch eine Senkung der tatsächlichen Zahllast im Vergleich zum Vorjahr verbunden werden können.

Bedingt durch eine allein um **9,2 Mio. €** höhere Zahllast des Kreises Unna für die **Umlage des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe** war im Entwurf der Haushaltssatzung jedoch eine Senkung des Hebesatzes von 50,66 v.H. um nur **2,7 v.H.** auf dann **47,95 v.H.** möglich. Sofern die Landschaftsumlage nicht in dem bisher geplanten Maße erhöht werden sollte, kann eine direkte Weitergabe über die Allgemeine Kreisumlage erfolgen.

Ein rechnerischer Vergleich mit dem durch die **Nachtragssatzung 2011** bereits gesenkten Hebesatz ist an dieser Stelle fachlich nicht sinnvoll, da es hierbei im Wesentlichen um die Weitergabe von **Einmaleffekten** geht.

- **Entlastung bei der „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ kommt bei den kreisangehörigen Kommunen nicht an**

Die höhere Bundesbeteiligung bei der „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ ist in vollem Umfang im Kreishaushalt 2012 sowie auch bei der Finanzplanung der Jahre 2013 und 2014 berücksichtigt worden; sie kommt insofern bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden auch tatsächlich an.

Konkret ist im Zahlenwerk des Haushalts der Unterschied zwischen der bisherigen Bundesbeteiligung von 15% und der Erhöhung auf nunmehr 45% im Haushaltsjahr 2012 einschließlich der gestiegenen Aufwendungen eingerechnet worden. Im Saldo führt dies zu einer Verringerung der Belastung für die Berechnung der Allgemeinen Kreisumlage im Jahr 2012 von rd. 4 Mio. €. Die Steigerung der Bundesbeteiligung im Jahr 2013 auf 75% und im Jahr 2014 auf 100% wird zu einer weiteren Entlastungswirkung im Umfang von rd. 11 Mio. € pro Jahr führen und ohne Abstriche an die kreisangehörigen Gemeinden weiter gegeben.

- **Einbeziehung der Umlageverbände in den „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ und Verpflichtung des Kreises im Rahmen einer Solidargemeinschaft zur Aufstellung eines freiwilligen 10-jährigen Haushaltssanierungsplanes**

Die von den Bürgermeistern dargestellten Situationsbeschreibungen der Städte Schwerte und Selm sind mehr als nachvollziehbar. Wie bereits im „Eckdatenpapier zum Haushaltsentwurf 2012“ ausgeführt, ist für den Kreis Unna die teilweise prekäre Finanzsituation seiner Städte und Gemeinden daher auch immer **handlungsleitend** bei der Aufstellung seiner Haushaltsentwürfe gewesen. Eine weitere Verschärfung der Situation entsteht im nächsten Jahr durch die pflichtige Teilnahme der beiden Städte am „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ einschließlich der damit verbundenen möglichen Konsequenzen.

Die Einführung einer in diesem Zusammenhang geforderten **Genehmigungspflicht** für die Haushalte von Umlageverbänden wäre für den Kreis Unna hierbei praktisch ohne Bedeutung, da solche Haushaltsgenehmigungen in den vergangenen Jahren immer erforderlich waren. Der Kreis Unna würde sich bei seiner Ansatzplanung nicht anders verhalten, wenn der Haushalt durch die Aufsichtsbehörde rechtlich so zu behandeln wäre.

Grundsätzlich kritisch ist dieser Vorschlag jedoch deshalb zu bewerten, weil er zu einer **Ungleichbehandlung** führt und Kommunalverbände schlechter stellt, als Städte und Gemeinden. Deutlich verschärft wird die Diskussion auch dadurch, dass an dieser Stelle „Sanktionsmöglichkeiten“ eingefordert werden. Auch den Kreisen steht (ebenso wie den Gemeinden) gem. Art. 28 GG das **Recht auf Selbstverwaltung** zu. Dies umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Entscheidungen über den Haushalt des Kreises sind daher solche, die der Kreistag in Ausübung originärer kommunaler Selbstverwaltung eingenverantwortlich trifft.

Die Festsetzung der Höhe der Kreisumlage, die in den Haushalten der Gemeinden den größten Einzelanteil darstellt, ist zwangsläufig Folge der Tatsache, dass über 80 Prozent der **pflichtigen Sozialaufwendungen** des kreisangehörigen Raumes über den Kreishaushalt finanziert werden. Die Aufwandssteigerungen schlagen in diesem pflichtigen Bereich somit in vollem Umfang auf die Kreisumlage durch. Dies gilt zumal, da der Anteil der Kreise an der verteilbaren Schlüsselmasse im GFG seit 1980 nahezu unverändert ist. Solange darüber hinaus die **Fehlverankerung des Soziallastenansatzes** in der Schlüsselmasse der Gemeinden nicht revidiert wird, muss diese „Umwegfinanzierung“ auch die Kreisumlage erhöhen.

Im Stärkungspaktgesetz ist eine konkrete Einbeziehung der Umlageverbände nicht vorgesehen, da dies dem Sinn dieses Gesetzes auch gar nicht entsprechen könnte. Per Definition kann es für einen Kreis nicht darum gehen, Konsolidierungshilfen für einen Fehlbetrag vom Land zu erhalten, da es gem. § 9 KrO NRW seine gesetzliche Pflicht ist, sein Vermögen und seine Einkünfte so zu verwalten, dass die Finanzen gesund bleiben. Dies bedingt letztlich die verantwortliche Festsetzung einer auskömmlichen Umlage durch den Kreistag.

Der Vorschlag, *„der Kreistag sollte sich im Rahmen einer Solidargemeinschaft ebenfalls zur Aufstellung eines freiwilligen 10-jährigen Haushaltssanierungsplanes verpflichten“*, bringt nun eine eher „populistische Note“ in die fachliche Diskussion. Neben den in einem solchen Modell aufzuwerfenden rechtlichen und tatsächlichen Fragen wäre hierbei insbesondere unklar, welches **Ziel** denn für den Kreis Unna hiermit verbunden werden sollte.

Der Vorschlag verkennt insbesondere auch die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten auf die Festsetzung der Umlage durch den Kreistag. Die allermeisten Haushaltsansätze sind durch bundes- und landesgesetzliche Vorgaben insbesondere im Sozialbereich bestimmt. Der Anteil von „freiwilligen Leistungen“ macht nur einen verschwindend geringen Anteil im Kreishaushalt aus. Die Wunschvorstellung, man könne die Kreisumlage in der Zukunft für eine Stadt „deckeln“ verkennt die Zwänge des kommunalen Finanzierungssystems und richtet sich überdies an den falschen Adressaten.

Diese Forderung ignoriert dabei auch die bisherigen aktiven Bemühungen des Kreises Unna zur Haushaltskonsolidierung und die an vielen konkreten Beispielen belegbare Grundhaltung, alles zu tun, um die Höhe der Kreisumlagen für seine Städte und Gemeinden zu begrenzen.

Letztlich wird die Kreisumlage auch in Zukunft insbesondere durch die Strukturen des GFG, die Höhe der Soziallasten und die Höhe der Landschaftsumlage bestimmt werden.