

## **B e s c h l u s s v o r l a g e**

für den  
**öffentlichen Sitzungsteil**

| <b>Gremium</b>        | <b>Datum</b> | <b>Zuständigkeit</b> |
|-----------------------|--------------|----------------------|
| <b>Kreisausschuss</b> | 07.11.2011   | Entscheidung         |
| <b>Kreistag</b>       | 15.12.2011   | Entscheidung         |

|                                 |                                                                                                                                             |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Tagesordnungs-<br/>Punkt</b> | <b>Genehmigung eines Eilbeschlusses nach § 50 Abs. 3<br/>KrO NRW: Resolution zum Entwurf des Stärkungspakt-<br/>gesetzes des Landes NRW</b> |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### **Beschlussvorschlag:**

**Der Kreistag genehmigt nach § 50 Abs. 3 der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) nachfolgenden, vom Kreisausschuss im Zuge seiner Sitzung am 07.11.2011 gefassten Eilbeschluss:**

„Der Kreistag beschließt nachfolgende Resolution:

An die  
Landesregierung NRW

Sehr geehrte Frau Ministerpräsidentin,  
sehr geehrte Damen und Herren,

die seitens der Landesregierung im Entwurf des Stärkungspaktgesetzes dargelegten Schritte zur Konsolidierung der Haushalte überschuldeter Kommunen bedürfen aus Sicht des Kreistages des Rhein-Sieg-Kreises einiger Nachbesserungen und Konkretisierungen. Insbesondere die Ergänzung des kommunalen Finanzausgleichs durch eine Abundanzumlage ist in diesem Zusammenhang in ihrer jetzigen Konkretisierung kritisch zu bewerten, da hiervon mehrheitlich Kommunen betroffen wären, die bereits jetzt nicht mehr über strukturell ausgeglichene Haushalte verfügen, sondern ihre Haushalte oftmals über den Verzehr ihres Vermögens und die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung finanzieren.

Das Land muss seiner Verpflichtung nachkommen und sicherstellen, dass alle Kommunen, die im Rahmen ihrer sozio-strukturellen Gegebenheiten verantwortlich wirtschaften, ihren laufenden Haushalt strukturell ausgleichen und die bestehende Verschuldung abbauen können. Insofern ist die Erhöhung der Verteilungsmasse im Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 zu begrüßen. Es braucht aber weiterer struktureller Veränderungen zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation.

Der Kreistag des Rhein-Sieg-Kreises bittet deshalb die Landesregierung, den Entwurf des "Stärkungspaktgesetzes" zur Sicherstellung einer nachhaltigen und flächendeckenden Konsolidierung und Stabilisierung der Haushaltssituation aller objektiv notleidenden NRW-Kommunen zu überarbeiten, mit dem Ziel,

- die vorgesehene Konsolidierungshilfe in so ausreichendem Maße aus Landesmitteln zu dotieren, dass allen NRW-Kommunen die Perspektive für einen strukturellen Haushaltsausgleich und eine Entschuldung gegeben wird bzw. sie ihnen bleibt,
- die Verteilung der Stärkungsmittel nicht am Merkmal „Überschuldung“, sondern an strukturellen Defiziten und Belastungen aus Liquiditätskrediten zu orientieren und
- von der Erhebung einer Abundanzumlage abzusehen. Sofern die Landesregierung an einer kommunalen Solidarumlage festhält, sollte die Umlage so in den kommunalen Finanzausgleich des GFG integriert werden, dass für die betroffenen Kommunen keine Verschlechterungen eintreten und langfristige und konstantere Finanzplanungen möglich werden. Insbesondere dürfen Kommunen eine Solidarumlage nicht ihrerseits über Kredite zur Liquiditätssicherung bestreiten müssen."

#### **Vorbemerkungen:**

Die FDP-Kreistagsfraktion und die Gruppe im Kreistag FUW/BfM haben mit Schreiben vom 12.10.2011 (s. Anhang 1) beantragt, der Kreistag möge in öffentlicher Sitzung am 13.10.2011 eine Resolution zum Entwurf des Stärkungspaktgesetzes des Landes NRW beschließen. Der Kreistag hat den Antrag zur Beratung in den Kreisausschuss am 07.11.2011 verwiesen.

Zur Sitzung des Kreisausschusses am 07.11.2011 haben die CDU- und GRÜNE-Kreistagsfraktionen einen gemeinsamen Antrag gleichen Datums für einen Entwurf einer Kreistags-Resolution zum Entwurf des Stärkungspaktgesetzes des Landes vorgelegt (s. Anhang 2).

#### **Erläuterungen:**

Die Landesregierung NRW hat am 20.09.2011 einen Gesetzentwurf "Stärkungspaktgesetz" vorgelegt, der Städten und Gemeinden mit drohender Überschuldung einen Haushaltsausgleich ermöglichen soll; Kreise gehören nicht zu den potentiellen Empfängern der Konsolidierungshilfen.

Zusammengefasst soll die Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung in 2 Stufen erfolgen:

##### Stufe 1:

Das Land stellt in den Jahren 2011 bis 2020 für die Städte/Gemeinden, aus deren Haushalt 2010 sich in 2010 oder der mittelfristigen Ergebnisplanung 2011 - 2013 eine bilanzielle Überschuldung (die Schulden übersteigen das vorhandene Vermögen) ergibt, jährlich 350 Mio € bereit. Für diese Kommunen ist die Teilnahme an der Konsolidierungshilfe des Landes verpflichtend. Es handelt sich dabei um insgesamt 34 NRW-Kommunen; Städte/Gemeinden des Rhein-Sieg-Kreises gehören nicht zu diesen pflichtig teilnehmenden Kommunen.

##### Stufe 2:

Zusätzlich zu den Mitteln der Stufe 1 sollen ab dem Haushaltsjahr 2012 bis 2020 Komplementärmittel in aufwachsender Höhe von insgesamt 310 Mio € für **weitere** Kommunen als Konsolidierungshilfe bereitgestellt werden.

Die Teilnahme an der 2. Verfahrenstufe ist freiwillig und kann von Kommunen beantragt werden, deren Haushaltsdaten des Jahres 2010 den Eintritt einer Überschuldung in den Jahren 2014 bis 2016 erwarten lassen. Ob einzelne Städte/Gemeinden des Rhein-Sieg-Kreises eine Teilnahme beabsichtigen, ist der Verwaltung zzt. nicht bekannt.

Die Mittel werden wie folgt zur Verfügung gestellt:

- In **2012** 65 Mio € aus der Einsparung beim "interkommunalen Entlastungsausgleichs Ost", der im Rahmen der SGB II - Finanzierung zugunsten der Kommunen der neuen Länder zu erbringen ist (Die NRW-Kommunen sind erstmals mit dem Steuerverbund des GFG 2005 mit 220 Mio € am interkommunalen Entlastungsausgleich Ost beteiligt worden; dies entspricht dem NRW-Anteil von 22 % an der gesamten "Sonderbedarfsergänzungszuweisung Ost" von 1 Mrd. €; dieser Betrag soll in den Jahren 2012 und 2013 bundesweit auf rd. 711 Mio € abgesenkt und die entsprechende Ersparnis des Landes NRW in Höhe von rd. 65 Mio €/a. für die 2. Stufe des Stärkungspaktgesetzes eingesetzt werden),
- ab **2013** zusätzlich 50 Mio € aus der Anhebung der Grunderwerbsteuer, die mit 4/7 in die Finanzausgleichsmasse einfließt.

Die Finanzierung dieser Mittel soll durch einen Abzug bei der Finanzausgleichsmasse des jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetzes erfolgen.

- Darüber hinaus soll ab **2014** (zeitgleich mit der vollständigen Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund) eine Solidaritätsumlage von den sogenannten „abundanten“ Kommunen (erhalten aufgrund ihrer fiktiven Steuerkraft keine Schlüsselzuweisungen) in Höhe von jährlich 195 Mio € erhoben werden.

Die jeweiligen Empfängerkommunen der Stufen 1 und 2 haben einen sog. "Haushaltssanierungsplan" aufzustellen, dessen Einhaltung von der zuständigen Bezirksregierung regelmäßig überwacht und ggf. sanktioniert wird (im Falle eines Pflichtverstoßes angemessene Fristsetzung zur Einhaltung des Haushaltssanierungsplans, andernfalls Durchsetzung kommunalaufsichtsrechtlicher Mittel bis hin zur Bestellung eines Beauftragten gemäß § 124 Gemeindeordnung NRW).

Bei der Erstellung und Umsetzung des Haushaltssanierungsplans können sich die Städte und Gemeinden von der Gemeindeprüfungsanstalt NRW unterstützen lassen.

### **Einschätzung der Verwaltung**

Die seitens der Landesregierung im Gesetzentwurf dargelegten Schritte zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte werden aus Sicht der Verwaltung insgesamt als nicht ausreichend erachtet und scheinen nicht geeignet, einen nachhaltigen Erfolg zu erzielen, da eine Lösung der strukturellen Finanzprobleme der Kommunen damit nicht erreicht werden kann:

Es bedarf einer nachhaltigen und flächendeckend wirkenden Regelung, die sicherstellt, dass alle Kommunen, die sich in einer objektiven Haushaltsnotlage befinden, an den insgesamt zur Verfügung gestellten Finanzmitteln partizipieren, ihre Haushalte strukturell ausgleichen und die bestehende Verschuldung abbauen können.

Die von Junkernheinrich/Lenk in ihrem Gutachten "Haushaltsausgleich und Schuldenabbau - Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen" dargelegten Maßnahmen scheinen hierzu geeignet.

Der vorliegende Gesetzentwurf schließt durch die Auswahl nach dem alleinigen Kriterium „Überschuldung“ einen großen Teil der Städte und Gemeinden von der Teilnahme aus. Der vom Land gewählte Ansatz, die Konsolidierungshilfen der Stufen 1 und 2 nur Kommunen mit (drohender) bilanzieller Überschuldung zu Gute kommen zu lassen, anstatt einen flächendeckenden Abbau struktureller Defizite sowie der aufgelaufenen Liquiditätskredite ("Altschulden") zu verfolgen, lässt an der Nachhaltigkeit des angestrebten Maßnahmenpaketes zweifeln.

Für eine dauerhafte Sanierung der kommunalen Finanzen ist bei einem jährlichen strukturellen Haushaltsdefizit der Kommunen in NRW von deutlich über 2 Milliarden € die vom Land beabsichtigte jährliche Finanzspritze von 350 Mio € aus eigenen Mitteln (1. Stufe der Konsolidierungshilfe) unzureichend. Die vorgesehene vollständige Finanzierung der 2. Verfahrensstufe allein aus kommunalen Mitteln ist nicht zielführend, da landesweit nur noch

vereinzelte Städte und Gemeinden in der Lage sind, ihren Haushalt strukturell auszugleichen. Ein infolge unzureichender Finanzmittelausstattung der kommunalen Ebene durch Bund und Land erforderlicher "Lückenschluss" im Wege interkommunaler Solidarität ist so nicht finanzierbar.

Insbesondere die ab 2014 vorgesehene Erhebung einer "Solidaritätsumlage" von den sog. "abundanten" Kommunen in Höhe von jährlich 195 Mio € (rd. 63 % der gesamten Mittel der 2. Stufe) wird – unabhängig von der Tatsache, dass die Regularien wie Abschneidegrenze/Abschöpfungsgrad noch nicht feststehen – äußerst kritisch bewertet:

Zum einen ist "Abundanz" lediglich eine fiktive Größe, die sich immer auf das jeweilige Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) bezieht (kommunale Einnahmekraft in Relation zum jeweiligen Bedarf und der vom Land zur Verfügung gestellten Schlüsselmasse), so dass sie keine Rückschlüsse auf eine positive Haushaltslage zulässt. Auch Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung befinden, können GFG-abundant sein; so sind von den derzeit abundanten Kommunen zzt. nur wenige in der Lage, einen strukturellen Haushaltsausgleich herzustellen.

Andererseits ist erklärungsbedürftig, wie Gemeinden eine Abundanzumlage zahlen sollen, die Zuwächse abschöpft, die aus der bundesseitigen Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung entstehen. Im kreisangehörigen Raum kommen diese Gelder bei den Kreisen an, die auch über 80 % der Soziallasten im kreisangehörigen Raum tragen. Bei den Kreisen stellt diese Kostenübernahme keine Entlastung dar, die zu einer langfristigen Senkung des Kreisumlagesatzes führen wird, sondern sie fängt lediglich die Steigerung der Sozialausgaben der kommenden Jahre ab.

In jedem Falle ist bei der Erhebung einer Abundanzumlage sicherzustellen, dass diese keine Berücksichtigung bei den Umlagegrundlagen für die Kreise findet, um zu vermeiden, dass aufgrund der ansonsten eintretenden Reduzierung der Umlagebasis auch von finanziell schwachen kreisangehörigen Städten und Gemeinden ein erhöhter Kreisumlagesatz erhoben werden muss.

Der mit dem gemeinsamen Antrag der CDU- und GRÜNE-Kreistagsfraktionen vom 07.11.2011 vorgeschlagene Resolutionstext wurde im Zuge der Sitzung des Kreisausschusses am 07.11.2011 mehrheitlich beschlossen und am 08.11.2011 an die Landesregierung und die Landtagsabgeordneten aus dem Rhein-Sieg-Kreis übersandt. Ein Auszug aus der Niederschrift des Kreisausschusses am 07.11.2011 ist **als Anhang 3** beigelegt.

Da die nächste Kreistagssitzung erst am 15.12.2011 stattfindet, war es erforderlich, einen Eilbeschluss gem. § 50 Abs. 3 Satz 1 KrO NRW herbeizuführen, um ggfs. die Berücksichtigung der Resolution im Rahmen des vorgesehenen Gesetzgebungsverfahrens noch gewährleisten zu können: 11.11.2011 Beratung im Kommunalpolitischen Ausschuss (Anhörung der Spitzenverbände), 08./09.12.2011 2. und 3. Lesung und Verabschiedung im Landtag. Der Eilbeschluss ist nunmehr dem Kreistag in seiner nächsten Sitzung zur Genehmigung vorzulegen.

(Landrat)

#### **Anhänge:**

- 1. Antrag der FDP-Kreistagsfraktion / Gruppe im Kreistag FUW/BfM vom 12.10.2011;**
- 2. Gemeinsamer Antrag der CDU- und GRÜNE-Kreistagsfraktionen vom 07.11.2011;**
- 3. Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Kreisausschusses am 07.11.2011**