

Die nachstehende Situationsanalyse der Städte und Gemeinden im Kreis Unna sowie die Zusammenfassung in Form eines Beschlussmemorandums sind vom Arbeitskreis der Kämmerer für die Bürgermeister und Räte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Kreis Unna mit dem Ziel erarbeitet worden, im Rahmen des Benehmens zur Festsetzung der allgemeinen Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2014 im Kreistag eine neue politische Diskussionsqualität über die Belastung der Umlagezahler durch den Kreishaushalt zu erreichen.

## **„Kreisangehörige Städte und Gemeinden stärken“**

Agenda

Seite

A) Vorbemerkungen	2
B) Benehmensherstellung	3 - 4
C) Situationsanalyse und hierzu unterbreitete Beschlussvorschläge	5 - 22
1. Strukturelle Unterfinanzierung, Liquiditätskredite und Haushaltsstatus	5 - 7
2. Verschuldung, Infrastruktur und Abschreibungen	8 - 9
3. Ertragslage der Kommunen, Steuerhebesätze	10 - 13
4. Aufwendungen der Kommunen, Sozialleistungen, Standards, Personalaufwand	14 - 15
5. Wirtschaftliche Betätigungen, Wirtschaftsförderung	16 - 17
6. Interkommunale Zusammenarbeit, Aufgabenkritik	18
7. Kreisumlage	19 -22
D) Memorandum	23 - 24

## A) Vorbemerkungen

Generell ist zu beobachten, dass die Umlagesätze in den letzten Jahren politisch immer heftiger umstritten sind und finanzpolitische Entscheidungen der Umlageverbände Gefahr laufen, die Atmosphäre zwischen den Gebietskörperschaften zu belasten. Hauptgrund ist in erster Linie die seit vielen Jahren kritisierte strukturelle Unterfinanzierung sämtlicher kommunaler Gebietskörperschaften. Wenn die finanziellen Ressourcen insgesamt nicht ausreichen, können auch noch so ausgefeilte Verteilungskriterien den Substanzverzehr und damit die Erosion der Basis kommunaler Selbstverwaltung nicht verhindern. Trotz aller aner kennenswerten Bemühungen des Landes zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation dauert dieses strukturelle Problem weiter an.

Das Problem der strukturellen Unterfinanzierung belastet grundsätzlich alle Kommunen, auch die Umlageverbände. Der Unterschied besteht allerdings darin, dass die Umlageverbände ihren Finanzbedarf vergleichsweise unproblematisch über die Umlage decken können, ohne größere Rücksicht auf die finanzielle Situation der Umlagezahler nehmen zu müssen. Die im kommunalen Haushaltsrecht vorgesehenen Schutzmechanismen zugunsten der Gemeinden haben sich wiederholt als in ihrer Wirkung ausgesprochen schwach erwiesen. Dies gilt insbesondere für das in der Grundaussage richtige, aber in seiner globalen Formulierung wenig effektive Gebot der Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Situation der Umlagezahler (§ 9 KreisO). Letztlich ist deshalb festzuhalten, dass durch im Wesentlichen autonome Entscheidungen der Kreise über die Aufteilung der insgesamt für den kreisangehörigen Raum zur Verfügung stehenden Erträge entschieden wird. Da können beide Ebenen zu Recht auf ihr verfassungsrechtlich garantiertes Selbstverwaltungsrecht verweisen; die (aufwandsrelevante) Ausübung dieses Selbstverwaltungsrechts geht allerdings bei Umlageverbänden zwangsläufig zu Lasten der Umlagezahler, während umgekehrt ein solcher Automatismus nicht besteht.

So ist im Ergebnis der Konsolidierungsdruck in den Haushalten der Umlageverbände nicht annähernd so hoch wie bei den Umlagezahlern. Unabhängig von der Problematik der strukturellen Unterfinanzierung kann die Konsolidierung der kommunalen Haushalte nur dann erfolgreich abgeschlossen werden, wenn Landschaftsverbände, Kreise sowie Städte und Gemeinden dieselbe strikte Spardisziplin dauerhaft ausüben. Die Haushaltskonsolidierung in den Städten und Gemeinden ist nämlich von vornherein zum Scheitern verurteilt, solange nicht gewährleistet ist, dass die Umlagebelastung durch entsprechende Konsolidierungsanstrengungen der Umlageverbände auf das mögliche Mindestmaß beschränkt wird. Hierfür fehlt jedoch im geltenden Rechtssystem jegliches Instrumentarium. Insofern knüpfen die kreisangehörigen Städte und Gemeinden des Kreises Unna an die in der Vergangenheit gemeinsamen getragenen Diskussionsergebnisse an und setzen auf einen weiterhin fairen Dialog mit dem Kreis Unna.

## B) Benehmensherstellung

Das erstmals für das Haushaltsjahr 2013 anzuwendende Umlagegenehmigungsgesetz (UmlGenehmG) sieht u. a. eine Neufassung der Vorschrift über die Beteiligungsrechte der kreisangehörigen Gemeinden bei der Aufstellung der Kreishaushaltssatzung nach § 55 KrO NRW vor. Das Benehmensherstellungsverfahren und das weitere Anhörungsverfahren nach § 55 KrO NRW bedeuten eine neue Verfahrensverdichtung bei der Beteiligung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Das Verfahren bietet damit die Chance, zu einer neuen politischen Diskussionsqualität über die Belastung der Umlagezahler durch die Kreishaushalte zu kommen.

Die Neufassung des § 55 KrO NRW (Beteiligungsrechte der kreisangehörigen Gemeinden) lautet:

*(1) Die Festsetzung der Kreisumlage erfolgt im Benehmen mit den kreisangehörigen Gemeinden. Das Benehmen ist sechs Wochen vor Aufstellung des Entwurfes der Haushaltssatzung einzuleiten.*

*(2) Stellungnahmen der kreisangehörigen Gemeinden im Rahmen der Benehmensherstellung werden dem Kreistag mit der Zuleitung des Entwurfes der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen zur Kenntnis gegeben. Den Gemeinden ist auf Wunsch Gelegenheit zur Anhörung zu geben. Über Einwendungen der Gemeinden beschließt der Kreistag in öffentlicher Sitzung. Der Kreis teilt ihnen das Beratungsergebnis und dessen Begründung mit.*

Den Städten und Gemeinden ist also Gelegenheit zu geben, zur vorgesehenen Höhe des Umlagesatzes im Zusammenspiel mit den erwarteten Umlagegrundlagen Stellung zu nehmen. Die darauf gerichtete Benehmensherstellung ist nach § 55 Abs. 1 Satz 1 KrO sechs Wochen vor der Aufstellung des Entwurfes der Haushaltssatzung einzuleiten. Dies entspricht dem Willen des Gesetzgebers, den Städten und Gemeinden damit die Gelegenheit zur Stellungnahme im Planungsverfahren – also noch vor Bestätigung des Entwurfes durch den Landrat – zu geben. Damit die Städte und Gemeinden dabei auf die noch nicht festgelegte Willensbildung der Kreisverwaltung einwirken können, wird die Benehmensherstellung zu einem Zeitpunkt eingeleitet, zu dem sich die Planungen der Kreisverwaltung noch nicht in einem Entwurf der Kreishaushaltssatzung und des Kreishaushaltsplanes gefestigt haben.

Die Frage, ob die Stellungnahme der Städte und Gemeinden im Benehmensverfahren zur Kreisumlage ausschließlich durch den Bürgermeister erteilt werden kann oder ein Beschluss des Rates oder des Haupt- und Finanzausschusses erforderlich ist, ist bisher rechtlich nicht abschließend geklärt. Nach der mit dem MIK NRW und den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmten Auffassung handelt es sich um ein Geschäft der laufenden Verwaltung, verbunden mit dem Rückholrecht des Rates. Der Gesetzgeber wollte das Beteiligungsverfahren des § 55 KrO NRW zwischen Kreis und Gemeinden verdichten, nicht jedoch in die Zuständigkeitsordnung innerhalb der Gemeinden eingreifen. Es handelt sich damit um einen verwaltungsinternen

Vorgang. Letztendlich kann die Frage dahingestellt bleiben, da der Rat gemäß § 41 Abs. 3 GO NRW sich diese Angelegenheit zur Entscheidung vorbehalten kann.

Die Feststellung des Benehmens durch den Landrat nach Ablauf der 6-Wochen-Frist ist ein formaler Vorgang, der keine Wertung über die Begründet- oder Unbegründetheit der im Benehmensherstellungsverfahren erhobenen Einwendungen beinhaltet, sondern lediglich die Feststellung, dass das Benehmensherstellungsverfahren ordnungsgemäß eingeleitet sowie abgeschlossen wurde. Nach § 55 Abs. 2 Satz 1 KrO sind die im Verfahren der Benehmensherstellung nach § 55 Abs. 1 KrO eingegangenen Stellungnahmen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden dem Kreistag mit der Zuleitung des Entwurfes der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen zur Kenntnis gegeben. Dabei ist unter Angabe der Gründe zu erläutern, inwiefern diesen Stellungnahmen beim Entwurf der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans nebst Anlagen gefolgt wurde bzw. inwiefern dies nicht erfolgte.

Nach § 55 Abs. 2 Satz 2 KrO NRW ist den Städten und Gemeinden auf Wunsch Gelegenheit zur Anhörung zu geben. Bei dieser Anhörung handelt es sich um eine neben das Benehmensherstellungsverfahren tretende Möglichkeit der Anhörung der Umlagezahlenden. Die Gelegenheit zur Anhörung bezieht sich jetzt auf den vorliegenden Entwurf der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen. Für die Ausgestaltung der Anhörung ist der Kreis Unna zuständig. Die Entscheidung über die Ausgestaltung stellt dabei als verfahrensvorbereitende Regelung ein Geschäft der laufenden Verwaltung dar. Der Landrat entscheidet daher bei Vorliegen des entsprechenden Wunsches der anzuhörenden Stadt oder Gemeinde im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens über die sachangemessene Ausgestaltung des anzuwendenden Rahmens. Der Landrat hat dabei den Zeitpunkt und die Form der Anhörung (u.a. schriftlich oder mündlich, öffentlich oder nicht-öffentlich, in einem separaten Termin oder im Vertretungsorgan oder einem seiner Ausschüsse) festzulegen.

Der Kreistag hat dann nach § 55 Abs. 2 Satz 3 KrO NRW über die in den Stellungnahmen nach § 55 Abs. 1 KrO NRW erhobenen Einwendungen der Gemeinden in öffentlicher Sitzung zu beschließen. Das Beratungsergebnis des Kreistags und dessen Begründung hat der Kreis seinen Städten und Gemeinden nach § 55 Abs. 2 Satz 4 mitzuteilen.

Mit Schreiben vom 10.09.2013 hat der Landrat das Benehmensherstellungsverfahren durch die Zurverfügungstellung der Eckwerte zum Kreishaushalt 2014 eingeleitet; die 6-Wochen-Frist endet am 22.10.2013. In Fortführung der in der Vergangenheit einvernehmlich abgestimmten Vorgehensweisen bietet das jetzt für das Haushaltsjahr 2014 eingeleitete Verfahren die Chance, zu politisch gemeinsam getragenen Inhalten zu kommen. Die nachstehenden Anmerkungen und Hinweise sollen sensibilisieren, klarstellen und dazu beitragen, Verständnis für die überstrapazierte finanzielle Situation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Kreis Unna zu wecken.

## C) Situationsanalyse und hierzu unterbreitete Beschlussvorschläge

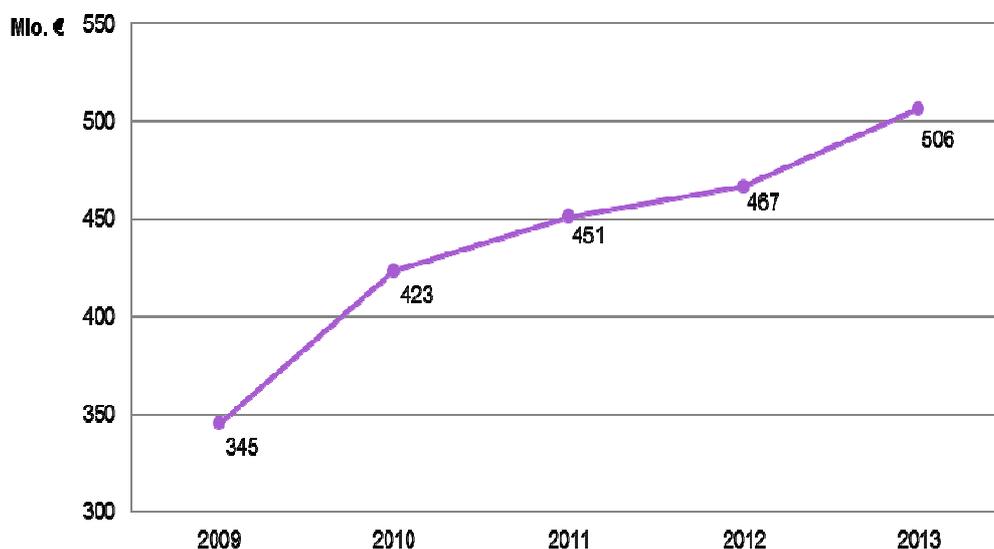
### 1. Strukturelle Unterfinanzierung, Liquiditätskredite und Haushaltsstatus

Das dem Stärkungspakt zugrundeliegende Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitutes an der Universität Köln (FIFO) hat ein jährliches, konjunkturzyklusbereinigtes, strukturelles Defizit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen in Höhe von rund 2,5 Mrd. Euro nachgewiesen. Diese strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen spiegelt sich in dem extrem hohen Bestand an Liquiditätskrediten von 23,7 Mrd. Euro zum 31.12.2012 wieder.

Die Kassenkredite der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Kreis Unna beliefen sich zum 31.12.2012 auf 467 Mio. Euro und sind zum 30.06.2013 um weitere 39 Mio. Euro auf jetzt insgesamt 506 Mio. Euro oder über ½ Milliarde (!) Euro gestiegen. Sie werden nach den Finanzplanungen der Kommunen und Einschätzungen der Kämmerer noch weiter anwachsen. Einzig der Kreis Unna muss seit 2012 keine Liquiditätskredite mehr aufnehmen.

Die nachstehende Grafik verdeutlicht die mehr als angespannte Situation der Städte und Gemeinden im Kreis Unna.

#### Summe der Liquiditätskredite aller kreisangehörigen Kommunen im Kreis Unna (Stand: 30.06.2013)

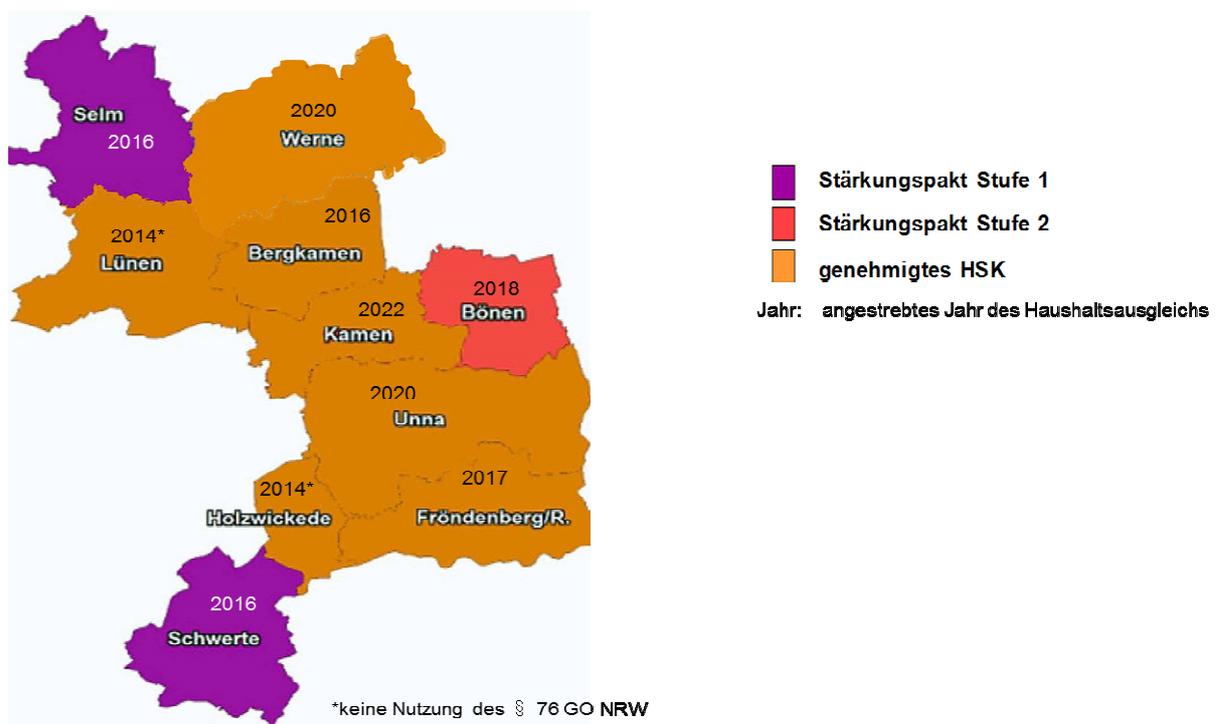


Bedingt durch die strukturelle Unterfinanzierung muss leider festgestellt werden, dass bei einer im europäischen Vergleich gesehenen guten konjunkturellen Lage, einem hohen Beschäftigungsstand und niedrigem Zinsniveau der Zuwachs der Liquiditätskredite im Land Nordrhein-Westfalen und Kreis Unna nicht gestoppt werden konnte. Alle bisherigen Versuche diesen Trend zu stoppen oder gar umzukehren, scheiterten an den von den Kommunen zusätzlich zu finanzierenden Aufwendungen, insbeson-

dere im Sozialbereich. Allein ein 1%iger Zinsanstieg würde die Kommunen im Kreis Unna mit einem zusätzlichen Aufwand in Höhe von rund 5 Mio. Euro belasten und ist eine ernst zu nehmende Bedrohung für künftige Planperioden. Zudem stellt sich für die Kommunen die Frage nach der dauerhaften Finanzierbarkeit der Liquiditätskredite und Liquiditätsbedarfe durch die Banken.

Es liegt auf der Hand, dass sich die in den Liquiditätskrediten der einzelnen Städte und Gemeinden des Kreises Unna widerspiegelnde strukturelle Unterfinanzierung in der Notwendigkeit der Aufstellung von Haushaltssanierungsplänen und Haushaltssicherungskonzepten niederschlägt. Die Situation der Städte und Gemeinden stellt sich zum jetzigen Zeitpunkt wie folgt dar:

## Status der Kommunen im Kreis Unna



Die Kommunen Bergkamen, Fröndenberg, Holzwickede, Kamen, Lünen, Unna und Werne verfügen über genehmigte Haushaltssicherungskonzepte und repräsentieren 302.844 oder  $\frac{3}{4}$  der Kreiseinwohner. Die drei Kommunen Bönen, Schwerte und Selm befinden sich im Stärkungspakt und repräsentieren 90.096 oder nahezu  $\frac{1}{4}$  der Kreiseinwohner. Damit unterliegen alle zehn Städte und Gemeinden mit ihren 392.940 Einwohnern oder 100% mindestens den Restriktionen eines Haushaltssicherungskonzeptes.

Es wird ausdrücklich anerkannt, dass der Kreis Unna in der Vergangenheit Haushaltssicherungsmaßnahmen beschlossen und umgesetzt hat. Gleichwohl halten es die Kommunen für erforderlich, dass der Kreis Unna seine Haushaltssicherung weiter forciert und strukturelle Veränderungen vornimmt. Die Haushaltssicherungsvor-

schläge und beabsichtigten strukturellen Veränderungen sollten in einem freiwilligen Haushaltssicherungskonzept abgelegt und vor der Beschlussfassung durch den Kreistag mit den kreisangehörigen Kommunen abstimmt werden. Dem freiwilligen Haushaltssicherungskonzept sollte unbedingt auch eine mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden abzustimmende Liste über die vom Kreis Unna zu erbringenden „freiwilligen Leistungen“ beigefügt werden. Es gilt, dieses freiwillige Haushaltssicherungskonzept zu evaluieren und fortzuschreiben. Ein analoges Verfahren sollte für die Übernahme neuer oder die Ausweitung bereits bestehender sogenannter „freiwilliger Leistungen“ angewandt werden.

**Beschlussvorschlag zu Punkt C) 1.**

Befinden sich mehr als 50% der Kommunen im Kreis Unna im Stärkungspakt und/oder in der Haushaltssicherung, stellt der Kreis Unna in Abstimmung mit seinen Kommunen ein freiwilliges Haushaltssicherungskonzept auf, welches evaluiert und fortgeschrieben wird. Diesem Haushaltssicherungskonzept ist die mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden abzustimmende Liste über die vom Kreis Unna zu erbringenden „freiwilligen Leistungen“ beizufügen. Die beabsichtigte Übernahme neuer oder Ausweitung bereits bestehender „freiwilliger Leistungen“ wird rechtzeitig mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden abgestimmt.

## 2. Verschuldung, Infrastruktur und Abschreibungen

Im Gegensatz zu den Krediten zur Liquiditätssicherung konnten die Kommunen des Kreises Unna ihre Kredite für Investitionen kontinuierlich zurückführen. Alarmierend ist allerdings die Tatsache, dass die Kredite zur Liquiditätssicherung in Summe seit 2012 über den Krediten für die Investitionen liegen und spätestens im Haushaltsjahr 2014 die Gesamtsumme der Kredite im Kreis Unna die Milliardengrenze überschreiten dürfte.

Zur Vermeidung einer Netto-Neuverschuldung mussten die kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Rahmen der Haushaltssicherung ihre Investitionskredite zu Lasten notwendiger Investitionen in den Ausbau oder Erhalt der kommunalen Infrastruktur entweder auf dem bisherigen Niveau halten oder sogar zurückführen. Mit diesem an sich zu begrüßenden und sicherlich generationengerechten Schritt werden aber mittel- und langfristig erhebliche Substanzverluste am Infrastrukturvermögen der Kommunen in Kauf genommen. In vielen Städten und Gemeinden des Kreises Unna werden nach den vielen Jahren der Haushaltssicherung diese Substanzverluste nun auch für die Bürgerinnen und Bürger sichtbar, nicht nur im Straßenbild. Nicht umsonst schätzt die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) den bundesweiten kommunalen Investitionsbedarf auf 128 Mrd. Euro.

Während die Kommunen im Kreis Unna ihre Kredite für die Investitionen von 438 Mio. Euro am 31.12.2011 auf 431 Mio. Euro am 31.12.2012 verringert haben, konnte beim Kreis Unna keine Verringerung des Schuldenstandes verzeichnet werden; dieser belief sich am 31.12.2012 auf insgesamt 47,3 Mio. Euro und ist vor dem Hintergrund der hohen Liquiditätszuflüsse des Kreises kritisch zu hinterfragen.

Durch das NKF hat sich die Problematik des enormen Liquiditätszuflusses an den Kreis nämlich noch spürbar verschärft. Im Ergebnis wird Liquidität von den kreisangehörigen Kommunen über die Kreisumlagezahlungen abgezogen, für die in allen Fällen eine Fremdfinanzierung mit entsprechenden Finanzierungskosten erforderlich ist, obwohl der Kreis Unna diese gar nicht in dem Umfang benötigt, da die Abschreibungen und Rückstellungen in dem betroffenen Haushaltsjahr keine unmittelbaren Zahlungsverpflichtungen auslösen. Ein besonderes Problem stellen Abschreibungen für diejenigen Vermögensgegenstände dar, die der Kreis bereits in der Vergangenheit über die Kreisumlagezahlungen vollständig finanziert hat. Hier belasten nochmals Abschreibungen für Vermögensgegenstände den Ergebnishaushalt des Kreises und damit auch der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die diese bereits in der Vergangenheit schon einmal (vor der Umstellung des Rechnungsstils) ausfinanziert haben.

Der enorme Liquiditätszufluss wird seit Jahren vom Kreis Unna zur Ausweitung und Finanzierung seiner eigenen Investitionstätigkeit genutzt. Die in den letzten Jahren zu verzeichnende hohe Investitionstätigkeit des Kreises Unna führt wiederum zu ergebniswirksamen Abschreibungen, die von den kreisangehörigen Kommunen, spätestens nach der Aktivierung der Investitionen, über den entsprechenden Abschreibungszeitraum noch einmal zu finanzieren sind. Den kreisangehörigen Städten und Gemeinden wird damit schleichend und durch den Kumulationseffekt Jahr für Jahr

über die Abschreibungen eine immer höhere Umlagebelastung in Rechnung gestellt. Einerseits dürfen die kreisangehörigen Kommunen von Jahr zu Jahr weniger investieren, andererseits müssten sie zum Erhalt der Infrastruktur eigentlich zusätzliche Investitionen tätigen. Durch die überproportionale Investitionstätigkeit des Kreises Unna schöpft dieser hingegen Jahr für Jahr von seinen Kommunen immer höhere Umlagezahlungen ab, verwendet diese wiederum für neue und noch höhere Investitionen und schränkt damit schlussendlich die Investitionstätigkeit der Städte und Gemeinden von Jahr zu Jahr immer stärker ein.

Da die verschiedenen vom Städte- und Gemeindebund und Städtetag im NKF-Gesetzgebungsverfahren unterbreiteten Vorschläge zur Beseitigung oder Abmilderung dieser Problematik bedauerlicherweise vom Gesetzgeber nicht aufgegriffen worden sind, schlagen die Kommunen im Kreis Unna vor, dass der Kreis Unna von einer Netto-Neuverschuldung absieht und die Investitionstätigkeit auf die bereits von den Kommunen finanzierten Abschreibungen, zuzüglich der Beiträge, Zuschüsse und Zuweisungen, beschränkt. Nur durch diesen Schritt können die kreisangehörigen Kommunen vor der Finanzierung der ständig steigenden Abschreibungsbeträge geschützt werden.

Die Liquiditätsüberschüsse aus den von den Kommunen finanzierten Rückstellungsbildungen für Versorgungsleistungen sollten konsequent zur außerordentlichen Tilgung der bestehenden Verbindlichkeiten des Kreises Unna eingesetzt werden. Durch diesen Entschuldungsschritt können beim Kreis Unna langfristig Zinsaufwendungen in Höhe von bis zu 3,3 Mio. Euro jährlich eingespart werden; diese von Jahr zu Jahr anwachsenden Zinseinsparungen entlasten die Ergebnisrechnung des Kreises und dadurch die Kreisumlage.

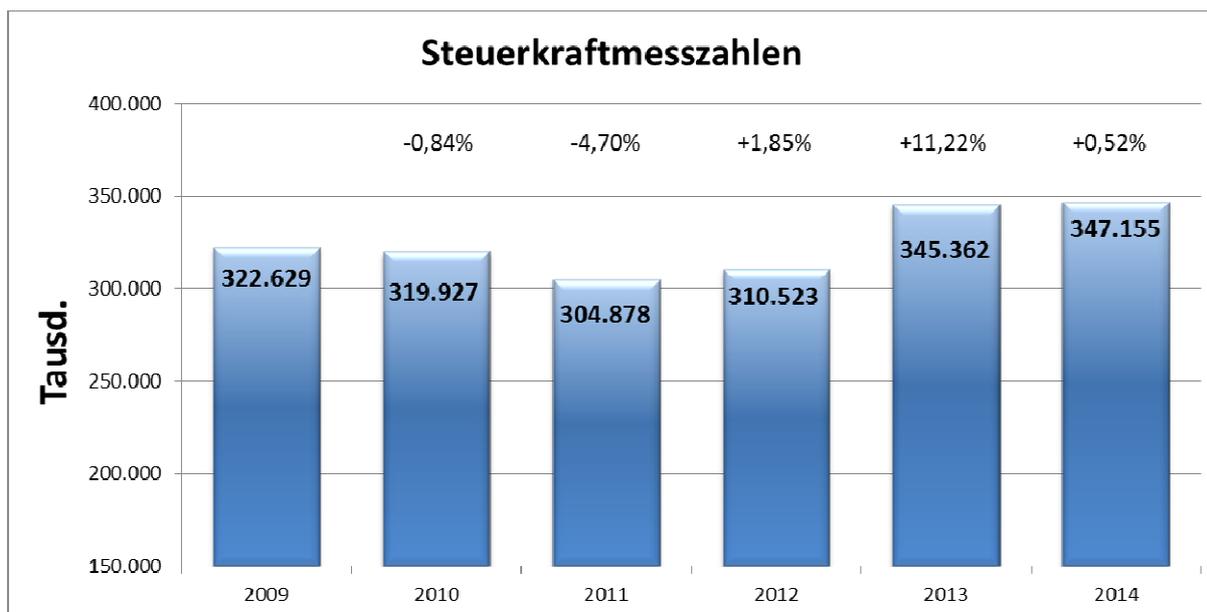
Nur über diesen vorgeschlagenen Weg erhalten die zehn kreisangehörigen Städte und Gemeinden wenigstens einen kleinen Teil ihrer Kreditfinanzierungskosten für die von ihnen über die Kreisumlage erbrachten Zahlungen für die Abschreibungen und Rückstellungsbildungen zurück. Die Beibehaltung der jetzigen Verfahrens- und Vorgehensweise des Kreises Unna führt zu einer finanziellen Doppelbelastung der Kommunen und löst immer stärker ansteigende Kreisumlagezahlungen aus.

### **Beschlussvorschlag zu Punkt C) 2.**

Der Kreis Unna sieht von einer Netto-Neuverschuldung ab. Die Höhe des jährlichen Investitionsvolumens wird auf die von den Städten und Gemeinden über die Kreisumlage finanzierten Abschreibungsbeträge, zuzüglich der Beiträge, Zuschüsse und Zuweisungen, beschränkt. Die Liquiditätsüberschüsse aus den von den Städten und Gemeinden über die Kreisumlage finanzierten Rückstellungsbildungen für Versorgungsleistungen werden zur außerordentlichen Tilgung der langfristigen Verbindlichkeiten eingesetzt.

### 3. Ertragslage der Kommunen, Steuerhebesätze

Um einen Vergleich der Steuerkraft der einzelnen Städte und Gemeinden herbeiführen zu können, sind die normierten Steuerkraftmesszahlen der Kommunen heran zu ziehen. Die nachstehende Tabelle verdeutlicht, dass die eigene Steuerkraft der Städte und Gemeinden im Kreis Unna für das GFG für 2014 im Vergleich zum Referenzzeitraum des GFG 2009 um insgesamt 24,5 Mio. Euro oder 7,6% gestiegen ist; im gleichen Zeitraum erhöhte sich diese im kreisangehörigen Raum NRW's um 13,0%. Im Vergleich zum kreisangehörigen Raum NRW's konnten die Städte und Gemeinden des Kreises Unna selbst den Steuerkraftanteil pro-Kopf nicht verbessern, obwohl die Einwohnerzahl von 2012 zu 2007 (diese werden bei den Vergleichsrechnungen für 2014 und 2009 zu Grunde gelegt) von 419.353 Einwohnern überproportional um 26.413 Einwohner oder 6,3% auf 392.940 Einwohner gesunken ist. Lag der Differenzbetrag zum kreisangehörigen Raum 2009 noch bei 134,87 Euro je Einwohner, erhöhte sich dieser auf nunmehr 146,95 Euro je Einwohner. Bemerkenswert ist, dass die Steuerkraft auf der Landesebene um 4,6% und auf der Ebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Vergleich zum Vorjahr um 6,0% anstieg, die auf der Ebene des Kreises Unna aber lediglich um 0,5% oder 1,8 Mio. Euro. Die Differenz zur Steuerkraftentwicklung auf der Landesebene beläuft sich im Kreis Unna damit auf -14,4 Mio. Euro.



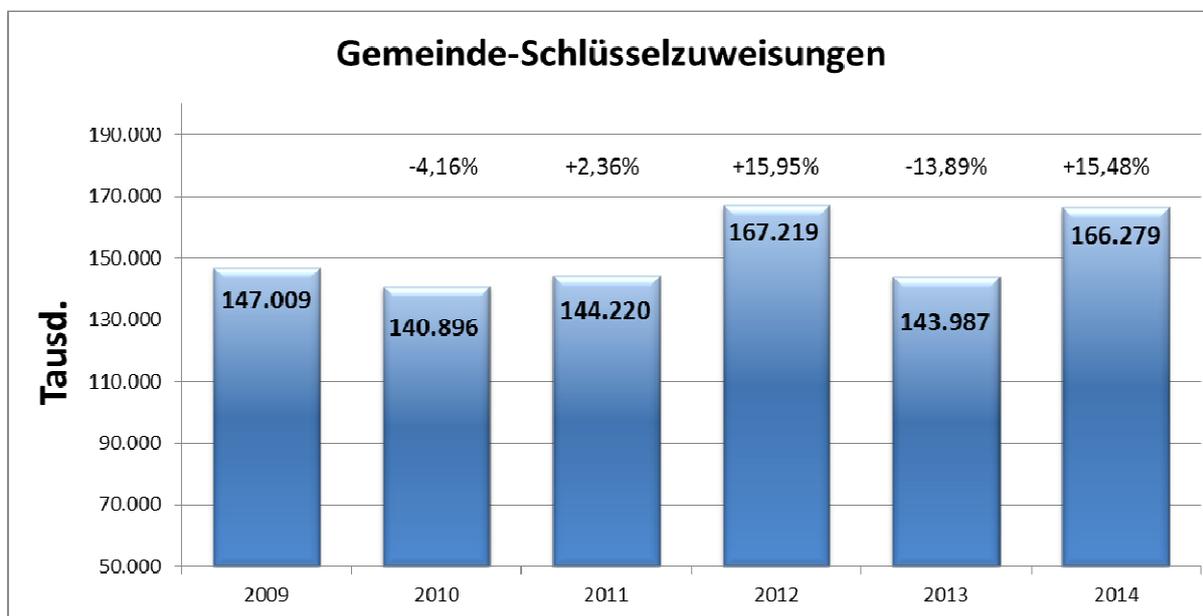
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Steuerkraft	322.629.495	319.927.274	304.878.270	310.523.398	345.362.035	347.154.975
Veränderung		-2.702.221	-15.049.004	5.645.128	34.838.637	1.792.940

Die Frage nach der offensichtlichen Steuerschwäche der Kommunen im Kreis Unna ist schnell beantwortet: einerseits beziehen viele Einwohner ein unterdurchschnittliches Einkommen und es sind viele Transfereinkommensbezieher zu verzeichnen, welches sich in der Höhe des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer widerspiegelt. Andererseits werden die Städte und Gemeinden im Kreis Unna insgesamt durch ihre Gewerbesteuerschwäche geprägt. So liegt zum Beispiel das Brutto-Gewerbesteueraufkommen je Einwohner im kreisangehörigen Bereich 2014 mit 505,50 Euro um 111,66 Euro oder 28,4% über dem Brutto-Gewerbesteueraufkommen im Kreis

Unna mit 393,84 Euro. Auch der noch nicht abgeschlossene Strukturwandel in den Kommunen des Nordkreises dürfte sich in der Steuerschwäche des Kreises Unna widerspiegeln.

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Fakten sind die Steuerhebesätze der Kommunen im Kreis Unna besonders zu betrachten. In den meisten Städten und Gemeinden des Kreises Unna werden den Abgabepflichtigen im Bundes- und Landesvergleich sehr hohe Steuerhebesätze abverlangt. Eine weitere Anpassung der ohnehin schon sehr hohen Hebesätze dürfte vor dem Hintergrund des erreichten Belastungsgrades für die Abgabepflichtigen in vielen Städten und Gemeinden des Kreises Unna nicht mehr durchsetzbar sein. Die Grundaussage, dass die ärmsten Kommunen in NRW die höchsten Steuerhebesätze realisieren, trifft auch im Kreis Unna zu. Das Phänomen der hohen Steuerhebesätze wirft in den Städten und Gemeinden des Kreises Unna Fragen auf, weil alle mit Strukturveränderungen zu kämpfen haben und aus Haushaltssicherungsgründen relativ wenig in ihre Standorte investieren dürfen. Die schwierige Haushaltssituation vieler Städte und Gemeinden im Kreis Unna dürfte sich insofern auch nicht mehr mit weiteren Realsteuererhöhungen lösen lassen. Die Standortwirkung der jetzigen und künftigen Steuerhebesätze in den Städten und Gemeinden muss dem Kreis Unna bewusst werden!

Wie der nachstehenden Graphik entnommen werden kann, werden die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Kreis Unna im Jahr 2014 mit 166,2 Mio. Euro wahrscheinlich um 22,3 Mio. Euro oder 15,5% über dem Wert des Jahres 2013 liegen. Der historische Höchststand im Jahr 2012 wird nur um 0,9 Mio. Euro oder 0,6% verfehlt.

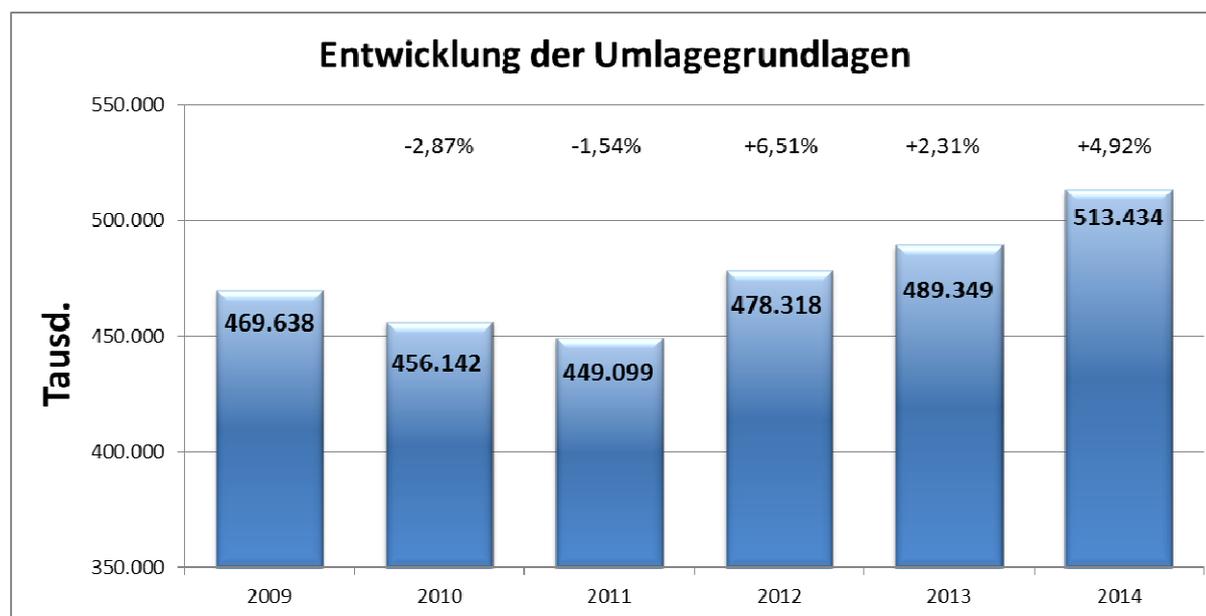


	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Betrag	147.008.774	140.896.005	144.220.343	167.219.248	143.986.591	166.278.560
Veränderung		-6.112.769	3.324.338	22.998.905	-23.232.657	22.291.969

Mit den höheren Schlüsselzuweisungen wird die Steuerschwäche der kreisangehörigen Kommunen des Kreises Unna in Höhe von -14,4 Mio. € in großen Teilen ausgeglichen und den in den vergangenen Jahren stark gestiegenen Grundbedarfen der

Kommunen eine höhere - aber noch lange nicht ausreichende - Dotierung zugestanden. Bei aller Freude über die hohen Schlüsselzuweisungen darf die Problematik der Abhängigkeit von den Schlüsselzuweisungen aber nicht verkannt werden! Gelangten auf der Ebene der Städte und Gemeinden des Kreises Unna im Jahr 2009 noch Schlüsselzuweisungen von 350,56 Euro je Einwohner zur Auszahlung, werden es im Jahr 2014 wahrscheinlich 423,17 Euro oder 20,7% mehr sein. Dies ist auf der einen Seite auf die hohe Dotierung der Schlüsselmasse seitens des Landes zurückzuführen und auf der anderen Seite, wie bereits ausgeführt, der weiterhin anhaltenden Steuerschwäche der Städte und Gemeinden im Kreis Unna geschuldet. Vor dem Hintergrund der enormen Abhängigkeit von den Schlüsselzuweisungen ist jeder Eingriff des Landesgesetzgebers in das Schlüsselzuweisungssystem mit größter Sorgfalt zu hinterfragen und zu prüfen. Die Kommunen des Kreises Unna setzen mit der Umsetzung des jetzt in der Diskussion befindlichen FiFo-Gutachtens darauf, dass insbesondere die Bevorzugung des kreisfreien Raumes bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen schrittweise zurückgeführt wird. Für die Kommunen im Kreis Unna kann es dabei um Beträge im Millionenbereich gehen.

Die Steuerkraft und die Schlüsselzuweisungen bilden zusammen die Umlagegrundlagen für die Kreisumlage und diese Entwicklung wird nachstehend betrachtet.



	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Betrag	469.638.269	456.141.853	449.098.611	478.318.388	489.348.626	513.433.535
Veränderung		-13.496.416	-7.043.242	29.219.777	11.030.238	24.084.909

In den Umlagegrundlagen spiegeln sich die Erträge der kreisangehörigen Kommunen wieder, die in nahezu allen Haushalten der Städte und Gemeinden  $\frac{3}{4}$  des Ertragsvolumens repräsentieren. Die Umlagegrundlagen haben sich im Vergleich zu 2009 um 43,8 Mio. Euro oder 9,3% erhöht, wobei allein der Zuwachs im Vergleich zum Vorjahr 4,9% oder 24,1 Mio. Euro beträgt. Es wird unter C) 7. eingehend dargestellt, dass der Kreis Unna in den letzten sechs Jahren von dem Umlagegrundlagenzuwachs 70,3% oder nahezu  $\frac{3}{4}$  über seine allgemeine Kreisumlage abgeschöpft hat, beziehungsweise beabsichtigt abzuschöpfen. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden fordern den Kreis Unna bereits an dieser Stelle auf darauf zu achten,

dass im Mittel der letzten sechs Jahre von den Kommunen nicht über die Hälfte des Umlagegrundlagenzuwachses über die Kreisumlage abgeschöpft wird.

Die kreisangehörigen Kommunen haben vor dem Hintergrund der Haushaltssicherungsnotwendigkeiten neben den Steuern auch ihre sonstigen Erträge (zum Beispiel Gebühren, Beiträge, Mieten usw.) an die Obergrenzen des rechtlich zulässigen Niveaus herangeführt und verfügen, im Gegensatz zum Kreis Unna, auch in diesem Bereich über kein nennenswertes zusätzliches Ertragsvolumen mehr. Auch der Kreis Unna hat die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung des § 77 GO zu beachten. Die Städte und Gemeinden des Kreises Unna erwarten, dass diese Grundsätze berücksichtigt und vor der Festsetzung der Kreisumlage alle rechtlichen und gesetzlichen Möglichkeiten der Finanzmittelbeschaffung in vollem Umfang ausgeschöpft werden. Dazu gehören zum Beispiel höchst mögliche Mieten, Pachten, Gebühren, Beiträge, Gewinnabführungen und sonstige privatrechtliche Entgelte.

### **Beschlussvorschlag zu Punkt C) 3.**

Der Kreis Unna achtet darauf, dass im Mittel der letzten sechs Jahre von seinen Kommunen nicht über die Hälfte des Umlagegrundlagenzuwachses über die allgemeine Kreisumlage abgeschöpft wird. Darüber hinaus werden die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung strikt beachtet und vor der Festsetzung der Kreisumlage alle rechtlichen und gesetzlichen Möglichkeiten der vorrangigen Mittelbeschaffung in vollem Umfang ausgeschöpft.

#### **4. Aufwendungen der Kommunen, Sozialleistungen, Standards, Personalaufwand**

Dass die finanzielle Lage der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Kreis Unna mehr als angespannt ist, wurde unter C 1. bis 3. deutlich beschrieben. Der landesweit feststellbaren „Zweiteilung“ bei den kommunalen Finanzen sehen die Kommunen des Kreises Unna mit großer Sorge entgegen: die Abstände zwischen den Städten und Gemeinden mit gesunden Finanzstrukturen und Kommunen mit unausgeglichenen Haushalten werden immer größer und müssen unbedingt beseitigt werden. Die Kommunen des Kreises Unna stemmen sich seit Jahren mit aller Kraft gegen diesen Trend und mussten immer wieder feststellen, dass nahezu alle Konsolidierungserfolge durch extern bestimmte Faktoren aufgezehrt wurden und sich die finanzielle Gesamtsituation nicht grundlegend ändert. So sind zum Beispiel die finanziellen Hilfen des Bundes für die Kommunen durch die Übernahme der Grundsicherung im Alter und die zusätzlichen Schlüsselzuweisungen des Landes durch das Gemeindefinanzierungsgesetz in den kommunalen Haushalten vor Ort nicht angekommen oder gänzlich verpufft. Die von der kommunalen Familie zu tragenden und über den Landschaftsverband und Kreis Unna zu finanzierenden sozialen Leistungen halten die Haushalte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Kreis Unna in einem kaum noch beschreibbaren Würgegriff. So weisen zum Beispiel die über die Umlageverbände zu leistenden Aufwendungen für die Eingliederungshilfen und Kosten der Unterkunft ein ungebremses Wachstum auf und zehren sämtliche den Kommunen zugestandenent Entlastungseffekte auf. Hinzu kommen die an dieser Stelle nur stellvertretend genannten enormen zusätzlichen finanziellen Aufwendungen für die Kindergartenbetreuung, den U-3-Ausbau und die Erziehungshilfen, die direkt aus den städtischen Haushalten zu leisten sind.

Den größten Aufwandsblock und damit Anteil an den kommunalen Haushalten stellen die sogenannten Transferzahlungen dar. Insofern kann sicherlich nachvollzogen werden, dass die finanziell immer weiter ausblutenden Städte und Gemeinden des Kreises Unna angestrebte Zahlasterhöhungen sehr kritisch hinterfragen und begleiten. Gerade deshalb müssen jetzt Vergleiche auf den unterschiedlichsten Ebenen der Gebietskörperschaften zulässig sein und können nicht mehr „einfach bei Seite geschoben“ werden. Denn einige Städte im Kreis Unna befinden sich seit über 20 Jahren in der Haushaltssicherung und haben ihre finanziellen Konsolidierungsmöglichkeiten ausgeschöpft. Auch gewachsene Strukturen beim Kreis Unna sollten hinsichtlich ihrer Standards kritisch hinterfragt und neu bewertet werden.

So muss zum Beispiel zwingend die Frage gestellt werden, in welcher Standardstruktur die Aufgabenerfüllung in den pflichtigen und freiwilligen Segmenten erbracht wird. Im Hinblick auf die Ressourcenausstattung sind in vielen Aufgabenbereichen zwischen dem Kreis Unna und seinen kreisangehörigen Städten und Gemeinden Unterschiede feststellbar. So sind im Bereich der sachlichen und personellen Auskleidung Abweichungen festzustellen. Auch ist die Frage unbeantwortet, ob der Kreis Unna seine Personalbewirtschaftung mit den gleichen Restriktionen versehen hat, wie seine Städte und Gemeinden. Wie in den kreisangehörigen Kommunen sollten auch beim Kreis Unna Wiederbesetzungssperren, Aufgabenverdichtungen und Umorganisationen zu einem deutlich höheren Stellenabbau führen.

Die nachstehende Aufstellung verdeutlicht, wie sich der Stellenabbau in den kreisangehörigen Kommunen darstellt.

Stadt/Gemeinde	Stellen am 30.06.2009 (vollzeitverrechnet)	Stellen am 30.06.2013 (vollzeitverrechnet)	absolut abgebaute Stellen	Stellenabbau in %
Bergkamen	401,32	372,06	29,26	7,3
Bönen	105,13	94,42	10,71	10,2
Fröndenberg	112,80	104,47	8,33	7,4
Holzwickede	117,74	117,07	0,67	0,6
Kamen	411,70	394,25	17,45	4,2
Lünen*	-	-	-	-
Schwerte	449,76	431,34	18,42	4,1
Selm	159,86	134,32	25,54	16,0
Unna	489,75	463,77	25,98	5,3
Werne	235,17	231,53	3,64	1,6
insgesamt	2.483,23	2.343,23	140,00	5,6

\*Lünen ist wegen der Besonderheiten der U3-Betreuung nicht vergleichbar

Die Aufstellung verdeutlicht, dass in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden praktiziert wird, zusätzliche und unabweisbare gesetzliche Aufgabenerledigungen mit dem bestehenden Personalkörper zu erledigen. Auch der immer weiter voranschreitende Einsatz von Informationstechniken lässt Arbeitsprozesse optimieren und sollte zu einer Verschlankung des Personalkörpers führen; ansonsten wären die hohen Aufwendungen im Bereich der IT-Technik nämlich nicht mehr zu rechtfertigen. Im Gegensatz zu den kreisangehörigen Kommunen werden beim Kreis Unna für zusätzliche Aufgabenerledigungen häufig neue Stellen geschaffen.

Der demographische Wandel ist im Kreis Unna und in seinen Städten und Gemeinden zu verzeichnen; er bietet die Chance zu prüfen, ob Aufgaben in der bisherigen Art und in dem bisherigen Umfang weiter aufrechterhalten werden müssen. Die tatsächlich eingetretenen und prognostizierten rückläufigen Einwohnerzahlen im Kreis Unna fordern jedenfalls die Kommunen im Kreis Unna heraus, die bisherigen Aufgabenerledigungen kritisch zu hinterfragen. Das sollte in gleichem Maße auch für den Kreis Unna gelten.

#### **Beschlussvorschlag zu Punkt C) 4.**

Im Hinblick auf den demographischen Wandel und den damit verbundenen Einwohnerrückgang wird jede Aufgabenerfüllung auf ihre Notwendigkeit und Weiterführung hin überprüft. Die Standards der Aufgabenerfüllung im pflichtigen und freiwilligen Aufgabenbereich sind zu überprüfen und an die der kreisangehörigen Kommunen anzupassen. Der Stellenabbau wird forciert und mit den gleichen strengen Maßstäben wie bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden vollzogen. Für die Bewirtschaftung des Stellenplanes gelten die hohen Anforderungen an eine Haushaltssicherungskommune.

## 5. Wirtschaftliche Betätigungen, Wirtschaftsförderung

Vor dem Hintergrund der Haushaltssicherung erwarten die kreisangehörigen Städte und Gemeinden von ihren am Markt agierenden Unternehmen maximale Gewinnabführungen an die jeweiligen kommunalen Haushalte. Die wirtschaftlichen Betätigungen sollen keinen Selbstzweck verfolgen und sind bereits in die Haushaltssicherungskonzepte der Städte und Gemeinden eingebunden. Gleiches erwarten die Kommunen des Kreises Unna von den Beteiligungen des Kreises Unna. Insofern sollten die Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen in das Haushaltssicherungskonzept des Kreises einbezogen werden und stärker an der Entlastung des Kreishaushaltes mitwirken. Sind Verlustabdeckungen für Unternehmen zu leisten sollten diese gedeckelt und in zeitlichen Zielkorridoren zurückgeführt werden. Die Aufsichtsräte und Gesellschaftervertreter der Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen des Kreises Unna sollten über den Kreistag angehalten werden, auf wirtschaftlich maximal vertretbare Gewinnabführungen an den Kreishaushalt bzw. auf eine stetige Verringerung der Verlustausgleichszahlungen hinzuwirken.

Eine Schlüsselrolle im Arbeitsmarktbereich des Kreises Unna nimmt die Wirtschaftsförderung ein. Die Schaffung und der Erhalt qualifizierter Arbeitsplätze stärkt den Standort „Kreis Unna“ und dient schlussendlich der Entlastung der Sozialtats. Es sollte im Interesse des Kreises Unna und seiner Kommunen liegen, die Wirtschaftsförderung mit maximalen Ressourcen und messbaren Zielen zu versehen. Die Summe veräußerter Grundstücksflächen in einem Gewerbegebiet darf dabei sicherlich kein Kriterium sein. In noch engerer Zusammenarbeit mit dem JOB-Center, der Arbeitsverwaltung und heimischen Wirtschaft sollte es gelingen, den atypischen Zuwachs von Bedarfsgemeinschaften im Kreis Unna zu stoppen und zurückzuführen. Dabei sollte die Qualifizierung und Vermittlung potentieller Arbeitsnehmer/innen auf freie Stellen im Kreis Unna und darüber hinaus höchste Priorität genießen.

Einige Städte und Gemeinden weisen hohe Einpendlerquoten von außerhalb des Kreises Unna gelegenen Städten und Gemeinden auf. Die fehlenden Einkommens- und Schlüsselzuweisungsanteile dieser Arbeitnehmer/innen führen in der Kumulation mit nicht gewerbesteuerzahlenden Betrieben zu einer infrastrukturellen Doppelbelastung des Standortes „Kreis Unna“, zumal der Bedarfsindikator „Zentralitätsansatz“, diesem liegen die sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze in einer Kommune zu Grunde, im Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2014 eine erhebliche Senkung um 30% erfahren soll. Insofern wird empfohlen, in allen Bereichen offensiv um dieses attraktive Einwohnerpotential zu werben.

Die gut aufgestellte Schullandschaft der Kommunen und des Kreises Unna spricht für eine hervorragende schulische Grundausstattung. Feststellbar ist allerdings, dass viele Schul- und Berufsabsolventen nach ihrem Abschluss den Kreis Unna verlassen, um an anderen Standorten zu studieren oder zu arbeiten. Dieses junge und gut ausgebildete Einwohnerpotential kann nur dann im Kreis Unna gehalten werden, wenn es gelingt, das bestehende Hoch- und Fachhochschulangebot weiter auszubauen und Betriebe mit qualifizierten Arbeitsplatzangeboten zu unterstützen bzw. neue anzusiedeln.

Neben dieser Strukturschwäche des Kreises Unna gilt es weiterhin daran zu arbeiten, zentrale öffentliche Einrichtungen für den Kreis Unna zu gewinnen. Zur Identi-

tätssteigerung eines Kreises mit nahezu 400.000 Einwohnern sollte angestrebt werden, die bestehenden Doppel- und Dreifachzuständigkeiten, zum Beispiel im Bereich der Steuer-, Polizei- und Arbeitsverwaltung, zu eliminieren und einheitliche Strukturen für den Kreis Unna im Kreis Unna zu schaffen.

#### **Beschlussvorschlag zu Punkt C) 5.**

Die Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen des Kreises Unna sind in das Haushaltssicherungskonzept des Kreises einzubeziehen und im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten stärker an der Entlastung des Kreishaushaltes zu beteiligen. Die Aufsichtsräte und Gesellschaftervertreter werden über den Kreistag gehalten, auf wirtschaftlich maximal vertretbare Gewinnabführungen an den Kreishaushalt bzw. auf eine stetige Verringerung der Verlustausgleichszahlungen hinzuwirken. Die Wirtschaftsförderung des Kreises Unna ist mit messbaren Zielen zu versehen. Ziel sollte es sein, das Fach- und Hochschulangebot weiter auszubauen und Betriebe mit qualifizierten Arbeitsplatzangeboten zu unterstützen bzw. neue anzusiedeln. In noch engerer Zusammenarbeit zwischen der WFG, dem JOB-Center, der Arbeitsverwaltung und heimischen Wirtschaft sollte die Qualifizierung und Vermittlung potentieller Arbeitnehmer/innen auf freie Stellen im Kreis Unna und darüber hinaus höchste Priorität genießen. Weiterhin sollte angestrebt werden, öffentliche Einrichtungen für den Kreis Unna im Kreis Unna anzusiedeln und in den Kreis Unna einpendelnde Arbeitnehmer/innen für den Wohnstandort „Kreis Unna“ zu gewinnen.

## **6. Interkommunale Zusammenarbeit, Aufgabenkritik**

Der erste vielversprechende Baustein im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit wurde bereits in der Bürgermeisterkonferenz am 20./21.09.2010 gelegt. In der Zwischenzeit sind zahlreiche Projekte verwirklicht worden oder befinden sich in der Umsetzungsphase. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist künftig noch kritischer zu hinterfragen, ob jede Kommune ihr gesamtes Aufgabenspektrum in eigener Zuständigkeit wahrnehmen muss. Diesem Prozess haben sich der Kreis Unna und seine Kommune bereits gestellt und werden diesen Prozess auch gemeinsam weiterführen. Gleichwohl ist aber die Frage nach einer Intensivierung der Zusammenarbeit in den wirtschaftlich agierenden Bereichen zu stellen. Es wird empfohlen, die Betriebs- und Geschäftsführer der kommunalen Unternehmen zu beauftragen, mögliche Kooperationsfelder auszuloten.

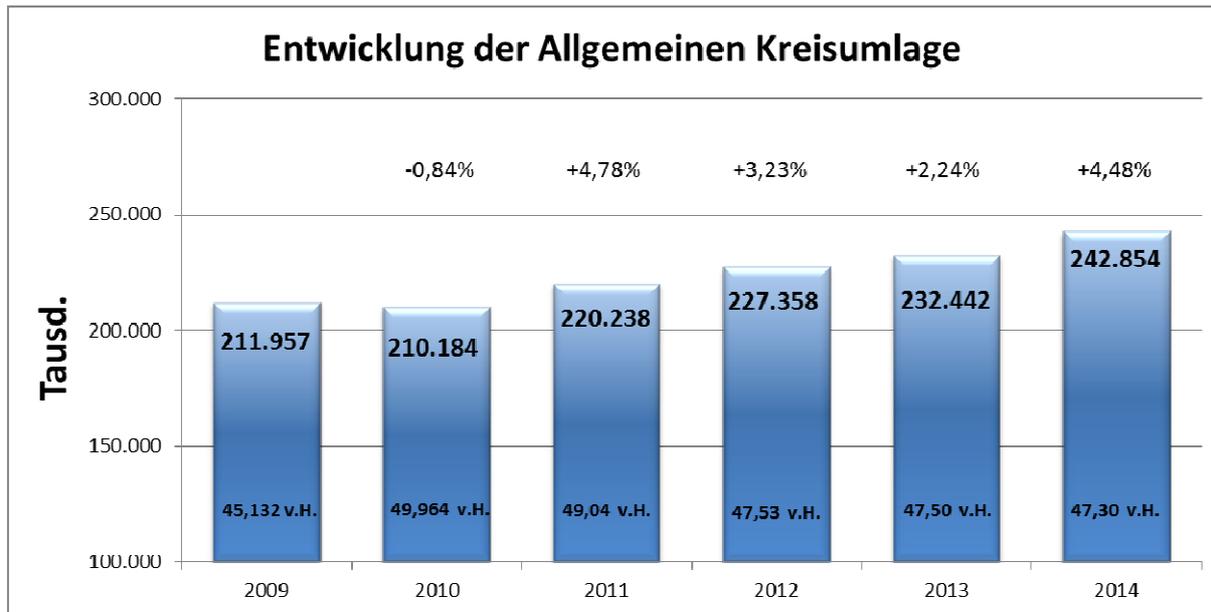
Der bereits angesprochene demographische Wandel zwingt die Kommunen, ihr bisheriges Aufgabenspektrum kritisch zu hinterfragen. Rückläufige Einwohnerzahlen treffen den Kreis ebenso wie die Kommunen. Insofern sind bei sinkenden Bedarfsindikatoren und den damit verbundenen Ertragsminderungen zwingend Anpassungen auf der Aufwandsseite vorzunehmen. Aufgabenstrukturen, die vor geraumer Zeit in Wachstumsphasen geschaffen wurden, müssen kritisch hinterfragt, angepasst und gegebenenfalls aufgegeben werden. Nicht jedem neuen und noch so verlockenden Angebot der Bundes- und Landesebene muss nachgeeifert werden – in prosperierenden Regionen mit ausgeglichenen Haushalten sind zusätzliche Aufwendungen sicherlich noch finanzierbar. In den strukturschwachen Regionen, und der Kreis Unna zählt zu diesen, können neue oder zusätzliche Aufwendungen nur bei entsprechenden Einsparungen - zumindest in gleichem Umfang - in Angriff genommen werden. Alle Entscheidungsträger in den Gebietskörperschaften sollten sich diesen Herausforderungen stellen, die notwendigen Anpassungsprozesse nicht verschweigen und auch offen kommunizieren. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden erwarten, dass auch der Kreis Unna offene Aufgabenkritik übt und seine bisherige Produktstruktur an die finanziellen Rahmenbedingungen anpasst.

### **Beschlussvorschlag zu Punkt C) 6.**

Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist künftig noch kritischer zu hinterfragen, ob jede Kommune ihr gesamtes Aufgabenspektrum in eigener Zuständigkeit wahrnehmen muss. Die Betriebs- und Geschäftsführer der kommunalen Unternehmen werden beauftragt, mögliche Kooperationsfelder auszuloten. Der Kreis Unna übt offene Aufgabenkritik und passt seine Produktstruktur an die Einwohnerzahlen und finanziellen Rahmenbedingungen an.

## 7. Kreisumlage

Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind sich dessen bewusst, dass der Kreistag unter Berücksichtigung des Grundsatzes gemeindefreundlichen Verhaltens in eigener Verantwortung eine autonome Entscheidung über die Höhe der Kreisumlage fasst. Nach den Daten der 1. Proberechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2014 und den Eckwerten des Kreises Unna soll sich die allgemeine Kreisumlage bei einem Kreisumlagehebesatzes von 47,3 v.H. auf insgesamt rund 242,85 Mio. € belaufen



	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Betrag	211.957.144	210.184.211	220.237.959	227.357.846	232.442.019	242.854.062
Veränderung		-1.772.933	10.053.748	7.119.887	5.084.173	10.412.043

und wie folgt auf die einzelnen Kommunen verteilen:

Stadt/ Gemeinde	2013			2014			Veränderung 2013 zu 2014 €
	Umlage- grundlagen	Hebesatz		Umlage- grundlagen	Hebesatz		
		47,50 v.H.	Anteil		47,30 v.H.	Anteil	
		€	%		€	%	
Bergkamen	62.576.193	29.723.692	12,79%	65.884.382	31.163.313	12,83%	1.439.621
Bönen	20.614.887	9.792.071	4,21%	21.990.925	10.401.708	4,28%	609.636
Fröndenberg	22.569.700	10.720.608	4,61%	23.376.757	11.057.206	4,55%	336.599
Holzwickede	20.123.354	9.558.593	4,11%	21.613.014	10.222.956	4,21%	664.362
Kamen	52.850.238	25.103.863	10,80%	55.913.623	26.447.144	10,89%	1.343.281
Lünen	116.950.814	55.551.637	23,90%	122.409.738	57.899.806	23,84%	2.348.169
Schwerte	54.102.995	25.698.923	11,06%	56.954.998	26.939.714	11,09%	1.240.791
Selm	28.513.089	13.543.717	5,83%	30.670.146	14.506.979	5,97%	963.262
Unna	80.041.955	38.019.929	16,36%	81.819.444	38.700.597	15,94%	680.668
Werne	31.008.394	14.728.987	6,34%	32.800.508	15.514.640	6,39%	785.653
<b>Summe</b>	<b>489.351.619</b>	<b>232.442.019</b>	<b>100%</b>	<b>513.433.535</b>	<b>242.854.062</b>	<b>100%</b>	<b>10.412.043</b>

Damit würde die von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden zu entrichtende Zahllast von 211,9 Mio. Euro im Jahr 2009 um 31,0 Mio. Euro oder 14,6% steigen. Allein im Vergleich zum Vorjahr müssten 10,4 Mio. Euro oder 4,5% zusätzlich entrichtet werden. Mit insgesamt 31,0 Mio. Euro würde der Kreis Unna in dem Zeitraum 2009 bis 2014 70,3% oder nahezu  $\frac{3}{4}$  (!) des Umlagegrundlagenzuwachses seiner Städte und Gemeinden abschöpfen.

Im Ergebnis würden die höheren Schlüsselzuweisungen, die auch dem Ausgleich der Steuerschwäche der Städte und Gemeinden dienen, wie in der Vergangenheit, erneut über die Kreisumlage abgeschöpft und zum Ausgleich des Kreishaushaltes herangezogen. Dabei dienen gerade die höheren Schlüsselzuweisungen in vielen kreisangehörigen Städten und Gemeinden dem Ausgleich der in der Referenzperiode erlittenen Steuerausfälle, insbesondere bei der Gewerbesteuer. Bewusst wurden Steuermindereinnahmen in den Jahren 2012/2013 mit dem Hinweis auf höhere Schlüsselzuweisungen im Jahr 2014 ausgeglichen, die jetzt über eine höhere Kreisumlage abgeschöpft würden. Den Steuermindereinnahmen würden jetzt auch noch höhere Kreisumlagezahlungen folgen. Darüber hinaus sind die Kommunen des Kreises Unna zwingend auf höhere Erträge angewiesen, um ihren eigenen bundes- und landesgesetzlichen Verpflichtungen nachkommen zu können.

In dem Betrachtungszeitraum 2009 bis 2014 würden den zehn kreisangehörigen Städten und Gemeinden für die gesamte zusätzliche Aufgabenbewältigung von dem Umlagegrundlagenzuwachs von insgesamt 43,8 Mio. Euro lediglich 12,9 Mio. Euro verbleiben; das entspräche 29,5% des Steuer- und Schlüsselzuweisungszuwachses. Ein Wert, der im Mittel des sechsjährigen Betrachtungszeitraumes für **alle zehn** kreisangehörigen Städte und Gemeinden gerade einmal rund 2,1 Mio. Euro pro Jahr ausmachen würde, für den Kreis Unna allerdings 5,1 Mio. Euro pro Jahr.

Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden haben für die Erstellung ihrer Haushalte, Haushaltssanierungspläne und Haushaltssicherungskonzepte den Orientierungsdatenerlass des MIK sowie die Kreisumlagen-Entwicklung für den Zeitraum der mittelfristen Finanzplanung 2014-2016 zu Grunde gelegt. Dabei sind Unwägbarkeiten im Hinblick auf die absolute Höhe der Kreisumlage sicherlich in Kauf zu nehmen. Im Planungszeitraum 2014 stünde dem prognostizierten Wert von absoluten 233,0 Mio. Euro jetzt allerdings ein deutlich höherer Wert von jetzt 242,85 Mio. Euro gegenüber. Diese geplante Steigerungsrate von 4,2% läge um mehr als das Doppelte über den Orientierungsdaten von 2,0%! Die absolute Höhe der geplanten Kreisumlage ist auch vor dem Hintergrund der Tatsache erschreckend, da diese im Haushaltsjahr 2016 eigentlich erst bei 238,9 Mio. Euro liegen sollte. Nachstehend der entsprechende Auszug aus der mittelfristigen Finanzplanung des Kreises Unna.

Für die Berechnung der möglichen anteiligen Beträge der Städte und Gemeinden wurde ein prozentualer **arithmetischer Mittelwert** auf der Grundlage der tatsächlich gezahlten Kreisumlagebeträge der Jahre **2004 bis 2013** (10 Jahre) errechnet. Bei Anwendung dieser **Mittelwert-Quote** auf die angenommene Zahllast der **Allgemeinen Kreisumlage** ergeben sich die in der folgenden Tabelle dargestellten Anteile für den Finanzplanungszeitraum 2014 bis 2016.

Stadt/ Gemeinde	2013			Mittelwert 2004 - 2013 %	2014	2015	2016
	Umlage- grundlagen	Hebesatz 47,8 v.H. €	Anteil %				
Bergkamen	62.714.097	29.977.338	12,79	12,50	29.137.429	29.442.415	29.875.740
Bönen	20.659.494	9.875.238	4,21	4,47	10.414.891	10.523.906	10.678.794
Fröndenberg	22.618.809	10.811.791	4,61	4,89	11.397.089	11.516.385	11.685.879
Holzwickede	20.123.354	9.618.963	4,10	3,90	9.080.318	9.175.363	9.310.403
Kamen	52.965.871	25.317.686	10,80	10,73	24.994.318	25.255.938	25.627.647
Lünen	117.206.155	56.024.542	23,90	22,96	53.497.479	54.057.447	54.853.048
Schwerte	54.219.315	25.916.833	11,06	11,42	26.616.656	26.895.258	27.291.094
Selm	28.575.689	13.659.179	5,83	5,98	13.932.446	14.078.279	14.285.479
Unna	80.216.620	38.343.544	16,36	16,38	38.176.670	38.576.272	39.144.026
Werne	31.074.676	14.853.695	6,34	6,77	15.779.034	15.944.196	16.178.858
<b>Summe</b>	<b>490.374.080</b>	<b>234.398.810</b>			<b>233.026.330</b>	<b>235.465.460</b>	<b>238.930.968</b>

Eine Fortschreibung der jetzt in der Diskussion befindlichen Höhe der Kreisumlage überfordert die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen. Die Diskrepanzen zwischen der bisherigen und neuen Planung könnten durch die kommunalen Haushalte nicht mehr ausgeglichen werden.

Nach den Planvorstellungen des Kreises Unna soll die Kreisumlage 2014 auf **47,30** v.H. festgesetzt werden und seine Kommunen hätten mit den nachstehenden Mehrbelastungen zu rechnen:

Stadt/ Gemeinde	2013			2014			Veränderung 2013 zu 2014 €
	Umlage- grundlagen	Hebesatz		Umlage- grundlagen	Hebesatz		
		47,50 v.H. €	Anteil %		47,30 v.H. €	Anteil %	
Bergkamen	62.576.193	29.723.692	12,79%	65.884.382	31.163.313	12,83%	1.439.621
Bönen	20.614.887	9.792.071	4,21%	21.990.925	10.401.708	4,28%	609.636
Fröndenberg	22.569.700	10.720.608	4,61%	23.376.757	11.057.206	4,55%	336.599
Holzwickede	20.123.354	9.558.593	4,11%	21.613.014	10.222.956	4,21%	664.362
Kamen	52.850.238	25.103.863	10,80%	55.913.623	26.447.144	10,89%	1.343.281
Lünen	116.950.814	55.551.637	23,90%	122.409.738	57.899.806	23,84%	2.348.169
Schwerte	54.102.995	25.698.923	11,06%	56.954.998	26.939.714	11,09%	1.240.791
Selm	28.513.089	13.543.717	5,83%	30.670.146	14.506.979	5,97%	963.262
Unna	80.041.955	38.019.929	16,36%	81.819.444	38.700.597	15,94%	680.668
Werne	31.008.394	14.728.987	6,34%	32.800.508	15.514.640	6,39%	785.653
<b>Summe</b>	<b>489.351.619</b>	<b>232.442.019</b>	<b>100%</b>	<b>513.433.535</b>	<b>242.854.062</b>	<b>100%</b>	<b>10.412.043</b>

Sollte die Kreisumlage in der vorgeschlagenen Höhe tatsächlich vom Kreistag beschlossen werden, können die Haushaltssanierungspläne und Haushaltssicherungskonzepte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden des Kreises Unna er-

neut als gesprengt angesehen werden und müssten, soweit überhaupt noch möglich, entsprechend nachgebessert werden.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die Zahllast der Kommunen bereits bei einem Kreisumlagehebesatz von 47,30 v.H. für 2014 auf nahezu ¼ Mrd. Euro anwachsen würde. Jede über die Finanzrahmendaten 2013 hinausgehende Zahllast kann von den einzelnen Kommunalhaushalten nicht mehr erbracht werden und wirkt erdrosselnd.

Die in der Vergangenheit in Absprache mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden vollzogenen Konsolidierungsmaßnahmen des Kreises Unna werden ausdrücklich anerkannt und begrüßt. Die jetzigen Herausforderungen an die kommunalen Haushalte überschreiten aber bei weitem die finanzielle Leistungsfähigkeit aller Städte und Gemeinden. Deshalb müssen neue Wege gesucht und gefunden werden, um mittelfristig im Wettbewerb der Regionen nicht zu unterliegen. Nur gemeinsam mit dem Kreis Unna können die Lebens- und Leistungsfähigkeit und damit die Attraktivität der kreisangehörigen Kommunen erhalten bleiben.

### Beschlussvorschlag zu Punkt C) 7.

Der Kreis Unna begrenzt die Kreisumlage auf seinen bisherigen Finanzplanungswert für das Jahr 2014 und damit den Zuwachs seiner Kreisumlage im Jahr 2014 auf absolut 605.463 € oder 0,26%. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden haben demnach im Jahr 2014 folgende allgemeine Kreisumlagezahlungen zu leisten:

Stadt/ Gemeinde	2013			2014			Veränderung 2013 zu 2014 €
	Umlage- grundlagen	Hebesatz		Umlage- grundlagen	Hebesatz		
		47,50 v.H. €	Anteil %		45,39 v.H. €	Anteil %	
Bergkamen	62.576.193	29.723.692	12,79%	65.884.382	29.904.921	12,83%	181.229
Bönen	20.614.887	9.792.071	4,21%	21.990.925	9.981.681	4,28%	189.610
Fröndenberg	22.569.700	10.720.608	4,61%	23.376.757	10.610.710	4,55%	-109.897
Holzwickede	20.123.354	9.558.593	4,11%	21.613.014	9.810.147	4,21%	251.554
Kamen	52.850.238	25.103.863	10,80%	55.913.623	25.379.193	10,89%	275.330
Lünen	116.950.814	55.551.637	23,90%	122.409.738	55.561.780	23,84%	10.143
Schwerte	54.102.995	25.698.923	11,06%	56.954.998	25.851.874	11,09%	152.951
Selm	28.513.089	13.543.717	5,83%	30.670.146	13.921.179	5,97%	377.462
Unna	80.041.955	38.019.929	16,36%	81.819.444	37.137.846	15,94%	-882.083
Werne	31.008.394	14.728.987	6,34%	32.800.508	14.888.151	6,39%	159.163
<b>Summe</b>	<b>489.351.619</b>	<b>232.442.019</b>	<b>100%</b>	<b>513.433.535</b>	<b>233.047.482</b>	<b>100%</b>	<b>605.463</b>

Die Kreisumlage wird im Jahr 2014 auf 45,39 v.H. festsetzt.