

# LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Herrn  
Oberbürgermeister Dr. Jörg Twenhöven MdL  
Vorsitzender des Kommunalpolitischen  
Ausschusses des Landtages Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



40472 Düsseldorf  
Liliencronstraße 14  
Zentrale 0211/96508-0  
Durchwahl 0211/96508- 27/28  
Telefax 0211/96508-55

Datum: 15. 02. 1994  
AZ: 20 20-00 Schu/W

**Novellierung der Kommunalverfassung;  
Diskussion über die Einführung einer gesetzlichen Pflicht für die Kreise,  
Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen**

Sehr geehrter Herr Dr. Twenhöven,

der Landkreistag Nordrhein-Westfalen hat in der Vergangenheit schon mehrfach zu den Vorschlägen Stellung genommen, im Zuge der Novellierung der Kommunalverfassung eine gesetzliche Pflicht für die Kreise einzuführen, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn eine der zum Kreis gehörenden Gemeinden ein Haushaltssicherungskonzept aufstellt, wenn die Kreisumlagehebesätze eines Kreises über dem Landesdurchschnitt liegen oder eine bestimmte Grenze (z.B. 50 %) übersteigen. Da die Diskussion um die Novellierung der Kommunalverfassung in diesen Wochen in die entscheidende Phase geht, darf ich die Gelegenheit nutzen, Ihnen noch einmal zusammenfassend die ablehnende Haltung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen zu erläutern:

1. Die nordrhein-westfälischen Kreise bestreiten nicht die Notwendigkeit, durch Aufgabenkritik und eine Überprüfung ihres Haushaltsgebarens zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen beitragen zu müssen. Bei dadurch zu gewinnenden Handlungsspielräumen muß auch geprüft werden, inwieweit die genutzt werden können, um die Kreisumlagehebesätze zu stabilisieren und vielleicht sogar absenken zu können. Zu der mit

Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen verbundenen Kraftanstrengung sind die Kreise nicht nur im eigenen Interesse, sondern auch aus Solidarität mit ihren kreisangehörigen Städten und Gemeinden bereit, um deren Konsolidierungspolitik stützen zu können.

Ungeachtet der sicher auch bei Kreisen - ebenso wie übrigens bei Städten und Gemeinden - noch vorhandenen Einsparpotentiale halten wir es aber für eine seriöse Bewältigung der Finanzprobleme abträglich, wenn die Diskussion von einzelnen Beteiligten mit teilweise fragwürdigen Statistiken so geführt wird, daß der Eindruck entstehen muß und manchmal wohl auch soll, die Steigerung der Kreisumlagehebesätze sei überwiegend oder sogar in erster Linie auf eine zu großzügige Ausgabenpolitik der Kreise zurückzuführen. Es läßt sich belegen, daß die Kreise in Nordrhein-Westfalen bei einem Vergleich der Haushaltspolitik aller kommunalen Gebietskörperschaften in den letzten Jahren zumindest nicht schlechter als andere kommunale Gebietskörperschaften dastehen, wenn die Kritiker der Steigerung der Kreisumlagehebesätze bei allen kommunalen Gebietskörperschaften, also auch bei Städten und Gemeinden, den gleichen Maßstab anlegen würden. So ist zum Beispiel im jüngsten Ellwein-Gutachten festgestellt worden, daß die Zahl der Beschäftigten bei den Kreisen zwischen 1980 und 1991 lediglich von 30.266 auf 32.508 gestiegen ist. Je 1000 Einwohner beschäftigten die Kreise damit 1980 3,2 und 1991 3,3 Bedienstete. Diese leichte Steigerung der Quote kann sich nicht nur auf dem Hintergrund der gestiegenen Aufgabenlast sehen lassen; sie liegt auch nicht höher als die Ausweitung des Personalbestandes bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden in diesen Jahren.

Daß die Steigerung der Kreisumlagehebesätze in den letzten Jahren nicht auf eine zu großzügige Ausgabenpolitik der Kreise, sondern auf externe, von den Kreisen nicht zu verantwortende Ursachen zurückgeht, belegen auch folgende Daten: So betragen die Ausgaben der Kreise für die soziale Sicherung (Sozialhilfe etc.) im Jahre 1981 1 665,33 Mio. DM (= 33,53 v.H. der Gesamtausgaben der Kreise), im Jahre 1992 dagegen 3 632,20 Mio. DM ( = 35,87 v.H. der Gesamtausgaben). Die Land-

schaftsverbandsumlagen der Kreise stiegen von 1 127,77 Mio. DM im Jahre 1981 (= 27,71 v.H. der Gesamtausgaben) auf 2 683,88 Mio. DM (= 26,50 v.H. der Gesamtausgaben). Gleichzeitig stiegen die Schlüsselzuweisungen des Landes an die Kreise von 794,5 Mio. DM im Jahre 1981 auf nur 1.132,7 Mio. DM im Jahre 1992. Mit den Schlüsselzuweisungen aus dem Jahre 1981 konnten die Kreise noch 47,7 v.H. ihrer Ausgaben für soziale Sicherung oder sogar 70,44 v.H. der Landschaftsverbandsumlagen finanzieren. Im Jahre 1992 reichten die Schlüsselzuweisungen dagegen nur noch aus, um 31,18 v.H. der Sozialausgaben der Kreise oder 42,20 v.H. der Landschaftsverbandsumlagen der Kreise zu bestreiten (zu den Zahlen der Jahre 1981 - 1992 vgl. im Einzelnen die in der Anlage beigefügte Tabelle). Dieser dramatische Rückgang der Finanzbeteiligung des Landes an der gestiegenen Aufgaben- und Finanzlast der Kreise läßt sich auch dadurch belegen, daß die Schlüsselzuweisungen des Landes gemessen am Anteil der Gesamteinnahmen der Kreise in diesem Zeitraum von 16,15 v.H. auf 11,27 v.H. abgenommen haben. Erschwerend kommt noch hinzu, daß sich der Anteil der Kreise an den gesamten Schlüsselzuweisungen des Landes an die kommunalen Gebietskörperschaften ebenfalls verringert hat, so daß inzwischen von einer Benachteiligung der Kreise gegenüber Städten und Gemeinden gesprochen werden kann. Auf die entsprechenden Ausführungen des Urteils des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 06. 07. 1993 zum GFG 1991 und 1992 wird Bezug genommen.

Die Kreise können den steigenden Umlagen der Landschaftsverbände und den Steigerungen im Sozialhilfebereich wie auch in anderen vergleichbaren Bereichen nicht ausweichen. Wenn gleichzeitig der Anteil der Schlüsselzuweisungen des Landes trotz dieser Steigerungen absinkt, ist es nicht verwunderlich, wenn die Kreise gezwungen sind, auf die Kreisumlage in stärkerem Umfang als in der Vergangenheit zurückzugreifen. Hier liegen die wesentlichen Ursachen für die Steigerung der Hebesätze und nicht in dem angeblich zu großzügigen Haushaltsgebaren der Kreise. An diesen Ursachen gilt es unbeschadet der unbestrittenen Pflicht der Kreise zu eigenen Konsolidierungsanstrengungen anzusetzen, um zu sachgerechten Lösungen der Probleme beitragen zu können.

2. Der Vorschlag, einen Kreis gesetzlich zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes zu verpflichten, wenn auch nur eine seiner kreisangehörigen Gemeinden ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen muß, führt zu sachwidrigen und politisch fragwürdigen Ergebnissen. Sie haben auch verfassungsrechtliche Qualität. Art. 28 Abs. 2 GG schützt auch die Selbstverwaltung der Kreise. Hierzu gehört auch die Finanzautonomie und das Recht, die Haushaltswirtschaft eigenverantwortlich zu betreiben. Eine gesetzliche Pflicht der Kreise, unter bestimmten Voraussetzungen ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, ist ein Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltung der Kreise. Er läßt sich verfassungsrechtlich nur rechtfertigen, wenn er sachlich vertretbar und verhältnismäßig ist. Dies wäre allenfalls der Fall, wenn die Tatsache, daß eine Gemeinde ein Haushaltssicherungskonzept aufstellt, mit hinreichender Wahrscheinlichkeit den Schluß zuläßt, daß die Haushaltssicherungspflichtigkeit der Gemeinde in aller Regel darauf zurückzuführen ist, daß der Kreis seine Entscheidungsspielräume bei der Festsetzung der Kreisumlage sachwidrig wahrnimmt und dadurch für die Haushaltsprobleme der Gemeinde mitverantwortlich ist. Ein allgemeiner Erfahrungssatz, der eine derartige hinreichende Wahrscheinlichkeit begründet, besteht aber nicht. Der fehlende Haushaltsausgleich in den Gemeinden ist häufig ausschließlich oder zumindest weitaus überwiegend auf örtliche, nur auf die Gemeinde beschränkte Probleme und auf politische Entscheidungen der handelnden Akteure in der Gemeinde zurückzuführen, nicht aber auf eine großzügige Haushaltspolitik des Kreises, die über die Kreisumlage zu entsprechenden Fehlbeträgen im Haushalt der Gemeinde führt. Dies belegt die Erfahrung bei den Gemeinden, die in der Vergangenheit im Ausgleichsstock waren oder Haushaltssicherungskonzepte aufstellen müssen. Im übrigen spricht gerade dann, wenn nur eine Gemeinde eines Kreises ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen hat und alle anderen kreisangehörigen Gemeinden nicht, alles dafür, daß der mangelnde Haushaltsausgleich dieser Gemeinde auf örtliche Probleme und nicht auf die Höhe der Kreisumlage zurückzuführen ist.
- Eine gesetzliche Pflicht der Kreise, immer dann ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen zu müssen, wenn nur eine Gemeinde haushaltssicherungspflichtig geworden ist, würde im übrigen zu dem

absurden Ergebnis führen können, daß ein Kreis für diese ausschließlich örtlichen Probleme selbst dann durch die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes "mithaften" müßte, wenn seine Haushaltspolitik strikt von dem Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit getragen war, überhaupt keine nennenswerten Einsparmöglichkeiten mehr bestehen und die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes damit ins Leere gehen würde. Verfassungsrechtlich könnte diese Folge unter dem Gesichtspunkt des Übermaßverbotes Bedeutung haben.

Selbst wenn aber der Kreis sich bei den in der Vergangenheit schon unter strikter Wahrung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durchgeführten freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben noch weiter einschränken könnte, hätte dies zur Folge, daß auch alle nicht in der haushaltssicherungspflichtigen Gemeinde lebenden Kreiseinwohner unter der Einschränkung des freiwilligen Dienstleistungsangebotes des Kreises zu leiden hätten, obwohl sie in keiner Weise für die hausgemachten Probleme in der betreffenden Gemeinde verantwortlich sind und auch auf diese durch Wahlen etc. keinen Einfluß nehmen könnten. Im Ergebnis würde damit nicht nur der Kreis, sondern auch alle Kreiseinwohner für örtliche Probleme und evtl. sogar für örtliche politische Fehlentscheidungen verantwortlich gemacht, die sie sich nicht zurechnen lassen müssen.

Im übrigen dürfen wir noch auf weitere Umsetzungsprobleme bei diesem Vorschlag hinweisen, die insbesondere im Hinblick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip leicht auch in verfassungsrechtliche Dimensionen umschlagen können, wenn sie bei der konkreten gesetzlichen Ausformulierung der Verknüpfung zwischen Haushaltssicherungspflichtigkeit des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinde nicht sachgerecht gelöst werden:

- Wie soll z.B. verhindert werden, daß eine Gemeinde "mißbräuchlich" ein Haushaltssicherungskonzept aufstellt (evtl. sogar in Absprache mit anderen Gemeinden), nur um zu erreichen, daß auch der Kreis ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen muß? Wer soll ggf. prüfen, ob

eine Gemeinde den Haushaltsausgleich auch mit "konventionellen Mitteln" herbeiführen könnte oder ob sie tatsächlich in der Situation ist, die die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes erforderlich macht?

- Mit welchem Ziel soll ein Kreis ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen? Bei ihm wird die Haushaltssicherungspflichtigkeit anders als bei der betreffenden Gemeinde nicht durch den fehlenden Haushaltsausgleich ausgelöst, sondern durch die externe Ursache der Haushaltssicherungspflichtigkeit einer kreisangehörigen Gemeinde. Wer definiert dieses Ziel und wie soll sichergestellt werden, daß auf die örtlichen Besonderheiten dieses Kreises bei der Zieldefinition Rücksicht genommen werden kann?
  
  - Was geschieht, wenn der Kreis das Konsolidierungsziel, wie immer es im Ergebnis auch definiert sein mag, schneller erreicht als die Gemeinde? Soll er dann nur deshalb weiterhin ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen müssen, weil die Gemeinde ihr Konsolidierungsziel erst wesentlich später erreicht und deshalb länger ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen muß? Wie soll dann ggf. verhindert werden, daß der Kreis keinerlei Anreiz hat, sein Haushaltskonsolidierungsziel möglichst schnell, nach Möglichkeit sogar schneller als die betreffende Gemeinde, zu erreichen, obwohl er dadurch keinerlei Vorteile hat, sondern im Gegenteil noch dadurch "bestraft wird", daß er trotzdem weiterhin formal ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen muß, solange die Gemeinde ihren Haushalt noch nicht konsolidiert hat?
3. Auch gegen den Vorschlag, eine gesetzliche Pflicht der Kreise zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes einzuführen, wenn der Hebesatz der Kreisumlage über dem Landesdurchschnitt liegt, bestehen vergleichbare sachliche und verfassungsrechtliche Bedenken. Die Tatsache, daß der Hebesatz über dem Landesdurchschnitt liegt, läßt nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit den Schluß zu, daß der betreffende Kreis seine Entscheidungsspielräume bei der Festsetzung der Kreisumlage

zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden in sachwidriger Weise genutzt hat. Die Struktur der Kreise in Nordrhein-Westfalen ist außerordentlich unterschiedlich. Unterschiedliche Strukturen führen aber auch zu unterschiedlichen Ausgabennotwendigkeiten und Finanzbedarfen (z.B. erhöhte Sozialhilfeaufwendungen in wirtschaftlich strukturschwachen Gebieten). Das Überschreiten des Landesdurchschnitts beim Kreisumlagehebesatz ist daher kein aussagekräftiger und hinreichend eindeutiger Indikator für eine zu großzügige Ausgabenpolitik eines Kreises. Es hängt vielmehr in der überwiegenden Zahl der Fälle mit Ursachen zusammen, denen sich der Kreis, selbst wenn er wollte, kaum oder überhaupt nicht entziehen könnte.

Im übrigen sind auch noch aus einem ganz anderen Grunde sachwidrige und willkürliche Ergebnisse nicht auszuschließen, wenn man statistische Durchschnittswerte als Anknüpfungspunkt für Rechtsfolgen nimmt. Würden z.B. nur einige wenige Kreise mit günstigen strukturellen örtlichen Voraussetzungen in erheblich geringerem Umfang als der größte Teil der nordrhein-westfälischen Kreise auf die Kreisumlage als Finanzierungsinstrument angewiesen sein und deshalb entsprechend niedrigere Umlagesätze festsetzen, so könnte dies zur Folge haben, daß alle anderen Kreise mit ihren Hebesätzen über dem Landesdurchschnitt liegen. Sie müßten dann ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen, weil diese wenigen Kreise - dies kann im Extremfall sogar ein einziger Kreis sein - mit ihren niedrigen Umlagehebesätzen den Landesdurchschnitt auf ein für die nordrhein-westfälischen Kreise untypisches und nicht repräsentatives Niveau "herunterziehen". Ob Modelle entwickelt werden können, die mit Hilfe komplizierter statistischer Varianzberechnungen solche willkürlichen Folgen auf ein halbwegs erträgliches Maß reduzieren können, vermögen wir nicht zu beurteilen. Sie liegen zur Zeit jedenfalls nicht vor. Ohne sie könnte der Vorschlag aber nicht in seriöser Weise im Gesetz umgesetzt werden.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, daß eine gesetzliche Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes, die daran anknüpft, daß ein Kreis mit seinen Umlagehebesätzen über dem Landesdurchschnitt

liegt, zu sachlich fragwürdigen Ergebnissen führt. Eine allgemeine, auf Erfahrung und empirischen Belegen beruhende Feststellung, daß das Überschreiten des Landesdurchschnitts bei den Hebesätzen in der Regel dafür spricht, daß die betreffenden Kreise eine zu großzügige Haushaltspolitik betreiben und deshalb zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet werden dürfen, läßt sich ebenfalls nicht treffen. Letzteres wäre aber Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit eines entsprechenden Eingriffs in die Finanzautonomie der Kreise.

4. Ebensowenig sind Überlegungen sachlich gerechtfertigt und verfassungsrechtlich haltbar, Kreise, deren Kreisumlagehebesätze einen bestimmten Punktsatz überschreiten (z.B. 50 %), zu verpflichten, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Solchen Überlegungen könnte man allenfalls dann nähertreten, wenn beim Überschreiten eines bestimmten Hebesatzes der Kreisumlagen in aller Regel ein verfassungswidriger Eingriff in die Selbstverwaltung der kreisangehörigen Gemeinden vorläge, weil dann diesen Gemeinden die finanzielle Grundlage für eine sinnvolle Betätigung der Selbstverwaltung entzogen würde. Dies ist aber nicht der Fall.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die Höhe der Kreisumlagehebesätze kein geeigneter Maßstab ist, um festzustellen, inwieweit den kreisangehörigen Gemeinden tatsächlich durch die Kreisumlage Mittel entzogen werden, die finanziellen Grundlagen für eine Betätigung der gemeindlichen Selbstverwaltung aushöhlt. Beim Kreisumlagehebesatz handelt es sich nur um eine Berechnungsmodalität, die über die tatsächliche Belastung der Gemeinden keine Aussage trifft. Die Berechnungsgrundlagen für die Kreisumlage sind teilweise fiktive Größenordnungen; Umlagegrundlagen zur Erhebung der Kreisumlage sind die Steuerkraftmeßzahlen der kreisangehörigen Gemeinden zzgl. ihrer Schlüsselzuweisungen. Die Steuerkraftmeßzahlen der kreisangehörigen Gemeinden entsprechen aber nicht den Steuereinnahmen der Gemeinden. Die Steuerkraftmeßzahl ist vielmehr die Summe der für die Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuer und des



Gemeindeanteils an der Einkommensteuer abzüglich der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage.

Ein realistisches Bild, inwieweit die Haushalte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden quantitativ und qualitativ durch die Kreisumlage belastet sind, ergibt sich, wenn man die konkreten Einnahmen der Gemeinden, die mit den Umlagegrundlagen in Beziehung stehen (also die Steuereinnahmen und die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden), an den Kreisumlagebelastungen mißt. Für Nordrhein-Westfalen ergibt sich dann folgendes Bild: Im Jahre 1992 hatten die kreisangehörigen Gemeinden aus Steuern und Schlüsselzuweisungen folgende Einnahmen:

1) Steuern	14,196.151 Mrd. DM
2) Schlüsselzuweisungen	3,657.404 Mrd. DM
<b>Summe</b>	<b>17,853.555 Mrd. DM.</b>

Der Kreisumlagehebesatz betrug im Landesdurchschnitt 1992 38,5 (allgemeine Kreisumlage) + 8,24 (differenzierte Kreisumlage) = 46,74.

Das quantitative Volumen der Kreisumlage belief sich in 1992 auf:

1) Allgemeine Kreisumlage	5,508.432 Mrd. DM
2) Jugendamtsumlage	0,409.408 Mrd. DM
3) Sonstige Umlagen	0,085.192 Mrd. DM
<b>Summe</b>	<b>6,003.032 Mrd. DM</b>

Setzt man diesen Betrag der Kreisumlage insgesamt mit den Einnahmen der Gemeinden aus Steuern und Schlüsselzuweisung in Relation, ergibt sich, daß die Belastung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch die Kreisumlage im Jahr 1992 im Landesdurchschnitt 33,62 % betragen hat. Bezieht man zusätzlich die in vielen Gemeinden nicht geringen und in der Regel nicht zweckgebundenen Einnahmen aus unternehmerischer

Betätigung und aus Vermögen in die Bemessungsgrundlage für die Belastungsquote ein, so würde die Kennzahl von 33,62 % weiter absinken.

Neben der Belastungsquote von 33,62 % hat auch folgende Kennzahl Aussagekraft für die Frage, inwieweit durch Kreisumlagen die gemeindliche Selbstverwaltung in verfassungsrechtlich relevanter Weise beeinträchtigt wird. So betrug im Jahre 1992 die Belastung der gesamten Einnahmen der Verwaltungshaushalte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Landesdurchschnitt sogar nur 21,75 %. Der Relevanz dieser Kennzahl kann auch nicht entgegengehalten werden, daß es für die Antwort auf die Frage nur auf die Belastungsquote der nicht zweckgebundenen Einnahmen im Verwaltungshaushalt durch die Kreisumlage ankommen könne, weil die Einnahmen aus Gebühren zweckgebunden seien und der Gemeinde damit nicht wie Steuern und Schlüsselzuweisungen zur freien Verwendung für Betätigungen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung zur Verfügung stünden. Auch die aus Gebühreneinnahmen finanzierten Aktivitäten einer Gemeinde sind zu einem großen Teil dem Selbstverwaltungsbereich zuzurechnen (z.B. Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung etc.). Für die Frage, ob durch Kreisumlagen die finanzielle Grundlage der gemeindlichen Selbstverwaltung ausgehöhlt wird, muß daher eine Gesamtbetrachtung aller gemeindlichen Selbstverwaltungsaktivitäten einschließlich der durch Gebühren finanzierten durchgeführt werden.

Es mag zwar in der öffentlichen politischen Auseinandersetzung verlockend sein, auf die wesentlich höhere und damit auch für Unkundige beeindruckendere Punktzahl der Hebesätze der Kreisumlage von 46,74 % des Jahres 1992 im Landesdurchschnitt hinzuweisen; einer seriösen Auseinandersetzung mit der Frage, inwieweit die Höhe der Kreisumlagen in verfassungswidriger Weise die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden berühren könnte, dürfte dies nicht förderlich sein. Denn aussagekräftig und wirklichkeitsnah sind in diesem Zusammenhang nur die Belastungsquoten von 33,62 % bzw. 21,75 %.

Unabhängig von der Frage, welche Kennzahlen man als Indikator bei der Frage heranzieht, ob kreisangehörige Gemeinden durch die Kreisumlage in

verfassungswidriger Weise belastet werden, und wie man dann die Grenzwerte festlegt, ist aber auch noch folgendes zu berücksichtigen. Die Überschreitung eines solchen Grenzwertes muß nicht zwingend mit einer verfassungswidrigen Wahrnehmung des Entscheidungsspielraumes der Kreise bei der Festsetzung der Kreisumlage zusammenhängen. Sie kann ebensogut auf eine unzureichende, unter Umständen sogar verfassungswidrige Dotierung der Kreise bei den Schlüsselzuweisungen des Landes zurückzuführen sein. Letzteres dürfte heute sogar - wie oben schon ausgeführt - eher wahrscheinlich sein als die behauptete sachwidrige Wahrnehmung der den Kreisen verbleibenden Entscheidungsspielräume bei der Festsetzung der Kreisumlage. Eine abstrakte Festsetzung von Richtwerten für die Höhe der Kreisumlagehebesätze, bei deren Überschreiten der Kreis verfassungswidrig handelt, würde daher dazu führen, den Kreis für Entscheidungen des Landes, die sich diese alleine zurechnen lassen muß, verfassungsrechtlich "in Haft" zu nehmen.

Unklar ist auch, wie ein evtl. im Gesetz festzuschreibender Grenzwert für die Höhe der Umlagehebesätze festgesetzt werden soll. Denn die Unterschiede im Land Nordrhein-Westfalen zwischen den Kreisumlagehebesätzen dürfte in einem erheblichen Umfang mit Ursachen zusammenhängen, die von den Kreisen kaum beeinflussbar sind (z.B. hohe Sozialhilfekosten in strukturschwachen Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit). Das aus dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes hergeleitete Willkürverbot verlangt aber, daß ungleiche Sachverhalte nicht ohne sachlichen Grund gleichbehandelt werden.

Die angeführten Gründe lassen uns zu der Überzeugung kommen, daß Vorschläge, die Kreise zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder zu vergleichbaren Maßnahmen zu verpflichten, wenn ein bestimmter, landeseinheitlich festgelegter Hebesatz überschritten wird, einer verfassungsrechtlichen Überprüfung kaum standhalten dürften.

5. Sollte der Landtag bei den anstehenden Gesetzgebungsberatungen trotz der Bedenken einen der zuvor geschilderten Vorschläge aufgreifen, so müssen wir darauf hinweisen, daß sich hinsichtlich der

Umlageproblematik zwischen Kreisen und Landschaftsverbänden weitgehend vergleichbare Konstellationen ergeben wie zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden. Regelungen im Verhältnis zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen müßten daher nach unserer Meinung spiegelbildlich auch auf das Verhältnis zwischen Kreisen und Landschaftsverbänden übertragen werden.

Aus all diesen Gründen dürfen wir Sie bitten, sich im Rahmen Ihrer Möglichkeiten dafür einzusetzen, daß keiner der in den letzten Monaten diskutierten Vorschläge aufgegriffen wird. Zumindest dürfte es auf dem Hintergrund des engen Zeitplans, den der Landtag sich für die Verabschiedung der neuen Kommunalverfassung inzwischen gesetzt hat, fraglich sein, ob zur Lösung der mit diesen Vorschlägen verbundenen schwierigen Probleme die wünschenswerte Zeit für die erforderliche sorgfältige Beratung zur Verfügung steht. "Schnellschüsse" des Gesetzgebers, die sich später als "Rohrkrepierer" herausstellen, müssen aber gerade in dieser Zeit angesichts der ohnehin schwierigen, von den kommunalen Gebietskörperschaften zu bewältigenden Aufgaben auf jeden Fall vermieden werden.

Abschließend darf ich Ihnen noch versichern, daß der Landkreistag Nordrhein-Westfalen wie in der Vergangenheit jederzeit bereit ist, an Gesprächen und Lösungen mitzuwirken, die dazu führen können, die mit den steigenden Umlagen verbundenen Finanzprobleme in den Griff zu bekommen.

Herrn Innenminister Dr. Schnoor und den Kommunalpolitischen Sprechern der im Landtag vertretenen Fraktionen habe ich eine Abschrift dieses Schreibens zur Kenntnis zugeleitet.

Mit freundlichen Grüßen

  
(Dr. Joachim Bauer)

Anlage

**Entwicklung der Ausgaben der Kreise für Soziale Sicherung  
Landschaftsverbandsumlage in Mio. DM und v. H. an den Gesamtausgaben**

und Schlüsselzuweisungen des Landes

1)  
1981 bis 1992

Jahre	Gesamt- ausgaben 2)	Ausgaben für Soziale Sicherung - Anteil an den Gesamtausgaben		Landschaftsverbands- umlage; Anteil an den Gesamtausgaben		Schlüsselzuweisungen des Landes - Anteil an den Ausgaben für Soziales u. Landschaftsverbände		
		Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H. Soziales	v. H. LV
1981	4 966,73	1 665,33	33,53	1 127,77	27,71	794,5	47,7	70,44
1982	5 239,76	1 739,27	33,19	1 268,19	24,20	794,5	45,68	62,64
1983	5 416,33	1 755,59	32,41	1 364,6	25,19	810,0	46,13	59,35
1984	5 630,57	1 835,19	32,59	1 446,22	25,69	870,8	47,45	60,21
1985	5 939,86	2 054,26	34,58	1 519,01	25,57	896,1	43,62	58,99
1986	6 426,14	2 335,46	36,34	1 579,61	24,58	896,1	38,36	56,72
1987	6 812,53	2 481,16	36,42	1 665,42	24,45	951,5	38,34	57,13
1988	7 115,86	2 595,06	36,47	1 794,35	25,22	951,5	36,66	53,02
1989	7 506,01	2 779,51	37,03	1 887,06	25,14	951,5	34,23	50,42
1990	8 304,60	3 020,09	36,37	2 808,77	26,60	1 015,5	33,62	45,97
1991	9 092,40	3 100,77	34,10	2 466,76	27,12	1 077,8	34,75	43,69
1992	10 127,6	3 632,20	35,87	2 683,88	26,50	1 132,7	31,18	42,20

1) Rechnungsergebnisse der Kreise und eigene Berechnungen

2) Bereinigte Gesamtausgaben