

Vorlage	Vorlage-Nr: FB 20/0007/WP17	
Federführende Dienststelle: Fachbereich Finanzsteuerung	Status: öffentlich	
Beteiligte Dienststelle/n:	AZ:	
	Datum: 18.09.2014	
	Verfasser: Kolobajew, Wolfgang	
Benehmensherstellung zur Festsetzung der Regionsumlage		
Beratungsfolge:	TOP: __	
Datum	Gremium	Kompetenz
30.09.2014	FA	Kenntnisnahme

Beschlussvorschlag:

Der Finanzausschuss nimmt die Ausführungen der Verwaltung zustimmend zur Kenntnis.

In Vertretung:

(Grehling)

finanzielle Auswirkungen

Investive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx ff.	Gesamt- bedarf (alt)	Gesamt- bedarf (neu)
Einzahlungen	0	0	0	0	0	0
Auszahlungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
+ Verbesserung / - Verslechterun g	<i>0</i>		<i>0</i>			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

konsumtive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx ff.	Folgekos- ten (alt)	Folgekos- ten (neu)
Ertrag	0	0	0	0	0	0
Personal-/ Sachaufwand	0	0	0	0	0	0
Abschreibungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
+ Verbesserung / - Verslechterun g	<i>0</i>		<i>0</i>			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

Für den Haushalt **2014** ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen. Die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt **2015 und Folgejahre** werden in den nachstehenden Erläuterungen dargestellt.

Erläuterungen:

Veranlassung / Rechtslage

Für die Städteregion gelten weitgehend die Regelungen der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW). Für die haushaltswirtschaftliche Betätigung hat der Landtag des Landes NRW am 18.09.2012 das „Gesetz über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen“ (Umlagegenehmigungsgesetz – UmlGenehmG NRW) verabschiedet. Mit diesem Gesetz wurden die Beteiligungsrechte der kreisangehörigen Gemeinden in § 55 der KrO NRW neu geregelt. Nach der Neufassung lautet diese Bestimmung nunmehr wie folgt:

- (1) Die Festsetzung der Kreisumlage erfolgt im Benehmen mit den kreisangehörigen Gemeinden. Das Benehmen ist 6 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.

Nach der zuvor geltenden Fassung dieser Norm waren die Gemeinden bei der Aufstellung der Haushaltssatzung und ihren Anlagen in geeigneter Weise zu beteiligen. Ihnen war Gelegenheit zu geben, zu allen Inhalten der Haushaltssatzung und ihren Anlagen, insbesondere zur vorgesehenen Höhe des Umlagesatzes, Stellung zu nehmen.

Mit der Neufassung beabsichtigt der Landesgesetzgeber eine praktikable, verfahrenstechnische Verdichtung des Beteiligungsverfahrens zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden. Durch die frühzeitige Beteiligung können die Gemeinden noch in der Planungsphase zur Aufstellung des Haushaltsentwurfes Stellung nehmen und damit auf die noch nicht festgelegte Willensbildung der Kreisverwaltung (hier: Städteregionsverwaltung) einwirken.

Gegenstand der Benehmensherstellung ist hierbei nicht die Festsetzung der Kreisumlage durch Bescheid im Einzelfall, sondern die Bestimmung des Umlagesatzes für die Kreis- bzw. Regionsumlage.

Die Frage, ob die Stellungnahme der Stadt im Benehmensverfahren in die Zuständigkeit des Oberbürgermeisters oder in die des Rates bzw. Finanzausschusses fällt, ist gesetzlich nicht geregelt und bisher rechtlich auch nicht abschließend geklärt. In Übereinstimmung mit der hierzu bisher vorliegenden Fachliteratur geht die Verwaltung davon aus, dass es sich um ein **einfaches Geschäft der laufenden Verwaltung** handelt.

Wegen der erheblichen Bedeutung der Regionsumlage für den städtischen Haushalt ist die Verwaltung gleichwohl der Auffassung, dass auch eine Unterrichtung der politischen Gremien erfolgen sollte. Aus terminlichen Gründen (siehe nachstehend) erfolgt diese Einbindung vorliegend nicht im Rat

der Stadt, dessen nächste Sitzung planmäßig am 22.10.2014 terminiert ist, sondern im Finanzausschuss.

Einleitung des Verfahrens / Eckpunkte zum städteregionalen Haushalt

Mit Schreiben vom 01.09.2014 (Zugang hier am 03.09.2014) teilt die Städteregion mit, dass die Feststellung des Haushaltsentwurfs 2015/2016 dort für den 20.10.2014 vorgesehen ist.

Mit diesem Schreiben sowie einem beigefügten Eckpunktepapier zu den Haushaltsdaten (**siehe Anlage**) leitet die Städteregion das Benehmensverfahren nach § 55 KrO ein. Danach haben die Stadt Aachen und die übrigen regionsangehörigen Gemeinden **bis zum 14.10.2014** Gelegenheit, zu den wesentlichen Daten des Haushaltsentwurfs 2015/2016 und zur vorgesehenen Höhe des Umlagesatzes 2015/2016 Stellung zu nehmen.

In den Eckdaten führt die Städteregion im Wesentlichen wie folgt aus:

1. Auf Basis der Umlagegrundlagen nach der 1. GFG-Modellrechnung für das Jahr 2015 ermitteln sich für die **Regionsumlage** aus der Finanzplanung 2014 folgende **Umlagesätze**

2015: 42,4577 %	Regionsumlage: 323.559.754 €
2016: 41,2993 %	Regionsumlage: 330.154.265 €

Entgegen den Annahmen in der Finanzplanung 2014 haben sich aus dem Vollzug der Haushaltsjahre 2013 und 2014 nach aktuellem Erkenntnisstand erhebliche Verschlechterungen mit Auswirkungen auf die Haushalte 2015 ff. ergeben. Diese resultieren insbesondere aus der vorzeitigen Aufzehrung der Ausgleichsrücklage (die bereits für den vollständigen Ausgleich des Haushaltes 2014 voraussichtlich nicht mehr zur Verfügung steht) wie auch aus dem drastischen Anstieg der Sozialleistungen. Insbesondere mit diesen Positionen begründet die Städteregion eine Anhebung der Umlagesätze und nachstehenden Mehrbedarf an Regionsumlage

2015: 44,6377 %	Regionsumlage: 340.173.148 € (+ rd. 16,6 Mio. €)
2016: 43,9093 %	Regionsumlage: 351.018.674 € (+ rd. 20,9 Mio. €)

2. Wie vorstehend ausgeführt, reichen die Mittel der **Ausgleichsrücklage** bereits nicht mehr für den Ausgleich der Ergebnisrechnung des Jahres 2014. Nach derzeitigem Planungsstand (II. Budgetbericht 2014) müssen für den Ausgleich 2014 voraussichtlich Mittel der **Allgemeinen Rücklage** in Höhe von rd. 3,2 Mio. € in Anspruch genommen werden. Die Städteregion stellt hierzu eine Entscheidung über die Erhebung einer Sonderumlage nach § 56 c KrO in Aussicht. Danach kann der Kreis (hier: Städteregion) eine Sonderumlage erheben, sofern im Jahresabschluss eine Inanspruchnahme des Eigenkapitals erfolgt ist.

3. Bei der **Landschaftsumlage** rechnet die Städteregion auch in den Jahren ab 2015 weiterhin mit einem Umlagesatz von 16,50%. Gegenüber der Finanzplanung 2014 wäre dies – aufgrund der gegenüber der Planung reduzierten Umlagegrundlagen - eine Verbesserung. Aus Sicht der Städteregion ist dies jedoch eine optimistische Annahme, die mit erheblichen Risiken behaftet ist. Die Verwaltung der Städteregion will daher vorschlagen, Veränderungen bei der Landschaftsumlage (Verbesserungen oder Verschlechterungen) an die regionsangehörigen Kommunen weiterzugeben.

4. Die Brutto-**Personal- und Versorgungsaufwendungen** (d.h. einschließlich Jobcenter und Tageseinrichtungen für Kinder) steigen im Haushaltsansatz 2015 gegenüber dem voraussichtlichen Ergebnis 2014 um rd. 2,5 Mio. € (= + 3,08 %). Für den Ansatz 2016 ist ein weiterer Anstieg um rd. 1 Mio. € geplant (= + 1,16 % gegenüber Ansatz 2015).

Die Netto-Personal- und Versorgungsaufwendungen (also ohne Jobcenter und Tageseinrichtungen für Kinder) steigen in den vorgenannten Vergleichsperioden um rd. 2,2 Mio. € (= + 3,71 %) bzw. rd. 0,7 Mio. € (= + 1,19 %).

Den Anstieg der Personalaufwendungen erklärt die Städteregion zum einen mit Tarif- / Besoldungserhöhungen seit Aufstellung des Haushaltes 2014 (rd. 1,285 Mio. €), darüber hinaus mit neuen Stelleneinrichtungen bzw. Umstrukturierungen in den Bereichen Ausbildung, Betreuungswesen (neue gesetzliche Aufgaben), Straßenverkehrsamt (Serviceverbesserung) und Bildungsbüro (Fortführung dieser freiwilligen Leistung im angepassten Umfang nach Wegfall der Förderung) aufgrund entsprechender Beschlüsse des Städteregionstages.

5. Erhebliche Haushaltsverschlechterungen ergeben sich im Bereich der **Sozialleistungen**, hier insbesondere in den Bereichen SGB II und SGB XII. Insgesamt lässt die aktuelle Prognose - trotz 100-prozentiger Bundesbeteiligung an den Kosten der Grundsicherung - für das Jahr 2014 ein um rd. 6,2 Mio. € verschlechtertes Ergebnis gegenüber der Haushaltsplanung erwarten. Auf der Basis dieses voraussichtlichen Ergebnisses für 2014 plant die Städteregion für das Jahr 2015 eine weitere Erhöhung um rd. 5 Mio. € (= + 3,13 %) und für das Jahr 2016 eine erneute Steigerung um rd. 4,5 Mio. € (= + 2,72 % gegenüber 2015) ein.

In den Haushaltsansätzen 2015/2016 soll die erwartete Bundesbeteiligung an den Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (SGB XII) in Höhe von rd. 4,5 Mio. € (2015) bzw. 4,6 Mio. € (2016) berücksichtigt werden.

Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt Aachen

Die Benehmensherstellung zum städteregionalen Haushaltsentwurf 2015/2016 hat naturgemäß keinen Einfluss auf den Haushalt des laufenden Jahres (2014).

In den Jahren 2015 ff. ist der städtische Haushalt (zunächst) uneingeschränkt von der Entwicklung der allgemeinen Regionsumlage betroffen. Entsprechend ihrer gesetzlichen Umlagegrundlagen hat die Stadt Aachen die Regionsumlage anteilig zu tragen.

Allerdings fordert der Sonderstatus der Stadt Aachen nach den Regelungen des Aachen-Gesetzes, insbesondere der übergeordnete Grundsatz der Belastungsneutralität für die von der Bildung der Städteregion erfassten Gebietskörperschaften, eine gesonderte Prüfung, inwieweit die Stadt Aachen mit ihrer anteiligen Regionsumlage die von ihr tatsächlich verursachten Netto-Aufwendungen der Städteregion unter- oder überfinanziert. In Höhe der nachgewiesenen Differenz erfolgt eine Ausgleichszahlung zwischen der Stadt Aachen und der Städteregion (entweder Nachzahlung der Stadt Aachen oder Erstattung an die Stadt). Einen Ansatz für diese Ausgleichszahlung muss die Städteregion im Rahmen ihrer Haushaltsplanung ermitteln. Da sich das vorgelegte Eckpunktepapier zu dieser in beiden Haushalten zu berücksichtigenden Ausgleichszahlung nicht verhält, musste für die städtische Ergebnisplanung hierzu eine eigene Position (mit allen Unwägbarkeiten) kalkuliert werden.

Unter Berücksichtigung einer - grob kalkulierten – Ausgleichszahlung von der Städteregion an die Stadt Aachen in Höhe von 3.000.000 € p.a. ab dem Haushaltsjahr 2016 ergeben sich aus den vorgelegten Eckdaten der Städteregion in den Haushaltsjahren 2015 – 2018 folgende Auswirkungen:

Jahr	Bisheriger Ansatz	Neuer Ansatz	Verschlechterung
2015	158.850.000 €	169.050.000 €	10.200.000 €
2016	158.850.000 €	174.440.000 € -3.000.000 €	12.590.000 €
2017	158.850.000 €	174.440.000 € -3.000.000 €	12.590.000 €
2018	158.850.000 €	174.440.000 € -3.000.000 €	12.590.000 €

Stellungnahme der Verwaltung zur Benehmensherstellung / zum Eckpunktepapier

In dem übermittelten Eckpunktepapier ist nicht explizit benannt, zu welchem konkreten Umlagesatz 2015/2016 das Benehmen hergestellt werden soll. Aus den vorliegenden Daten haben sich zudem ergänzende Klärungsbedarfe ergeben.

- Das Benehmen bezieht sich wohl auf die nach eigener rechnerischer Herleitung ermittelten Umlagesätze

2015	Umlagesatz 44,6377 %	Regionsumlage 340.173.148 €
2016	Umlagesatz 43,9093 %	Regionsumlage 351.018.674 €

Diese Umlagesätze ergeben sich durch Addition „altes Soll“ und neu prognostizierte Deckungslücke.

- Für die Stadt Aachen gelten weiterhin Besonderheiten bei der endgültigen Festlegung ihres Zahlungsanteiles an den haushalterischen Lasten der Städteregion. Maßgebend sind insoweit die Regelungen der neu entwickelten Vereinbarung zur nachhaltigen Sicherstellung einer belastungsneutralen Finanzierungssystematik.

Hiernach werden sämtliche städtische Zahlungen an die Städteregion, also auch eventuelle Sonderumlagen nach der Kreisordnung, im Rahmen der jährlichen Abrechnung zur Ermittlung der „Ausgleichszahlung“ als der Stadt Aachen zuzurechnende Erträge berücksichtigt. Die Stadt Aachen wird folglich von einer möglichen Sonderumlage letztendlich, d.h. nach Verrechnung der Ausgleichszahlung, nicht zusätzlich belastet.

Trotzdem erwartet auch die Stadt Aachen – in Übereinstimmung mit den übrigen regionsangehörigen Gemeinden - von der Städteregion, dass die insgesamt schwierige Haushaltslage nicht zusätzlich durch eine Sonderumlage nach § 56 c KrO verschärft wird.

- Die dargestellte Entwicklung der Personal- und Versorgungsaufwendungen in den zurückliegenden Jahren ist nicht nachvollziehbar.

Das verschlechterte Jahresergebnis 2013 – mit den dargestellten Auswirkungen auf die Ausgleichsrücklage – wirft insoweit Fragen auf. Insgesamt (saldiert) wurden bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen im Jahr 2013 die Ansätze im Haushaltsplan um rd. 6 Mio. € überschritten (Seite 2 des Eckpunktepapiers).

Dabei verwundert nicht nur die absolute Höhe, sondern auch die gegenläufige Entwicklung der Teilpositionen (Personalaufwendungen einerseits, Versorgungsaufwendungen andererseits).

Der Anstieg der Personalaufwendungen in 2013 ist auch angesichts des entsprechenden Jahresabschlussergebnisses 2012 (Seite 1 Eckpunktepapier) nicht schlüssig.

Gegenüber dem Ergebnis 2013 wurden die Personalaufwendungen im Ansatz 2014 deutlich reduziert, bei gleichzeitiger Anhebung der Versorgungsaufwendungen (Seite 3 Eckpunktepapier).

Damit ist eine im Zeitlauf schlüssig entwickelte Rechenbasis für die Fortschreibung der Personal- und Versorgungsaufwendungen nicht ohne Weiteres nachvollziehbar.

Mit den Anstiegen in 2015 (+ 3,08% gegenüber dem prognostizierten Ergebnis 2014) und 2016 (1,16% gegenüber dem Ansatz 2015) werden zudem die Orientierungsdaten verfehlt. Dies resultiert auch aus der Übernahme freiwilliger Leistungen bzw. dem Ausbau von Serviceleistungen.

Bei neu eingerichteten Stellen fehlen Rückmeldungen zur Refinanzierung (z.B. Konnexität bzgl. der von den Justizbehörden übernommenen Aufgaben im Betreuungswesen) oder Darstellung von haushaltswirksamen Einsparungen an anderer Stelle, wodurch insbesondere freiwillige Maßnahmen (zumindest teilweise) ergebnisneutral umgesetzt werden.

Letztgenannte Einsparungen betreffen auch die Umstrukturierungen im Bildungsbüro. Lt. Beschluss im Städteregionstag am 17.10.2013 sollte dort ein Mehraufwand bei den Eigenmitteln der Städteregion in Höhe von maximal 225 T€ (Personalkosten 200 T€; Sachkosten 25 T€) entstehen. Hierbei war eine tlw. Refinanzierung durch Einsparungen (Neustrukturierung RAA / Kommunales Integrationszentrum; Interne Leistungsverrechnungen für das Bildungsbüro) in Höhe von insgesamt rd. 100 T€ in Aussicht gestellt.

Unter Bezug auf die Benehmensherstellung des Jahres 2014 erwartet die Stadt Aachen allgemein eine deutliche Zurückhaltung bei der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben durch die Städteregion sowie einen strengen Maßstab beim Ausbau haushaltswirksamer Serviceangebote. Dies gilt z.B. für die Einrichtung zusätzlicher Stellen im Straßenverkehrsamt zur Verkürzung von Wartezeiten.

Auf jeden Fall sollten betroffene Maßnahmen mit den verbundenen Folgewirkungen für den städteregionalen Haushalt transparent dargestellt- und kompensierende Einsparungen zur Gegenfinanzierung benannt werden.

- Der Anstieg der Sozialleistungen auf Basis der Ergebnisprognose für das Jahr 2014 ist klärungsbedürftig und erscheint überhöht; gerade die Fortschreibung der Ansätze in die Jahre 2015 und 2016 erfolgt nicht im Rahmen der Orientierungsdaten, sondern oberhalb dieser Prognosedaten. Alleine die Ansätze zur mittelfristigen Finanzplanung werden im Rahmen der Orientierungsdaten fortgeschrieben.

Darüber hinaus sind Angaben zur Bundesbeteiligung an den Kosten der Grundsicherung nicht korrekt dargestellt (ohne rechnerische Auswirkungen).

Unsicherheiten bestehen zudem in den Ansätzen für die ab 2015 erwartete Bundesbeteiligung an den Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen.

Losgelöst von den konkreten Haushaltsansätzen wird die Städteregion zur Begrenzung künftiger Soziallasten dringend gebeten, sich beim Land NRW und beim Bund für eine deutliche und nachhaltige finanzielle Entlastung der kommunalen Ebene zu verwenden.

- Insgesamt vermisst die Stadt Aachen in dem vorgelegten Eckpunktepapier eigene Anstrengungen der Städteregion in Form von Einsparungen oder Verzicht auf freiwillige Leistungen zur Stabilisierung des Haushaltes 2014 sowie der Folgejahre.

Darüber hinaus verhält sich das Eckpunktepapier überhaupt nicht zu der zwischen Stadt Aachen und Städteregion abzurechnenden Ausgleichszahlung, die in beiden Haushalten allerdings von erheblicher Bedeutung ist.

Die Stadt Aachen schließt sich daher den bislang bekannten Beschlussinhalten der Gremien anderer regionsangehöriger Kommunen an, die im Rahmen der Benehmensherstellung ergangen sind und fordert die Städteregion auf:

- a) eine eigene Haushaltskonsolidierung voranzutreiben. Die Städteregion wird daher gebeten,
 - sich mit Nachdruck für eine stärkere Finanzausstattung der Kommunen durch Bund und Land zur Bewältigung der extrem steigenden Sozialaufwendungen (insbesondere Eingliederungshilfe für Behinderte, SGB II, SGB XII und Asyl) einzusetzen,
 - in Mitverantwortung für die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen eigene Ausgabensteigerungen zu prüfen und insbesondere die Unverzichtbarkeit neuer Maßnahmen grundlegend zu hinterfragen,
 - sich im Rahmen des Verfahrens zur Festsetzung der Landschaftsumlage dafür einzusetzen, dass eine weitergehende höhere Belastung unterbleibt.

- weitergehende durch Ertragsverschlechterungen einerseits oder Mehraufwendungen andererseits zu befürchtende Änderungen nicht an die Kommunen weiterzugeben sind, ihnen vielmehr durch Einsparungen zu begegnen

Entsprechende Schritte werden nach eigenem Vortrag – Beschlussvorlage 2014/0393 der StädteRegion Aachen - mittels eines im Rahmen der Haushaltsberatungen - und Verabschiedung am 11.12.2014 dem Städteregionstag zu unterbreitenden Vorschlags einer strukturierten Haushaltskonsolidierung zu erwarten sein.

- b) Im Übrigen wird auf die dargelegten offenen Punkte zur abschließenden Klärung im Rahmen der weiteren Haushaltsberatungen Bezug genommen.

Anlage/n:

Schreiben der Städteregion vom 01.09.2014 mit einer Aufstellung der Eckdaten zur Gestaltung des Haushaltsentwurfes 2015/2016