

# Die Bürgermeisterin



Stadtverwaltung | Postfach 120 | 45722 Waltrop

An den  
Landrat des Kreises Recklinghausen

- persönlich o. V.i.A. -

Kurt-Schumacher-Allee 1

**45657 Recklinghausen**

**Bearbeitung** Fachbereich 1  
- Recht und Ordnung-  
Sachbearbeiter/in **Herr Schiarb**  
Zimmer **Zimmer 4**  
Durchwahl **02309 / 930-284**  
Telefax **02309 / 930-300**  
E-Mail **Stefan.Schiarb@Waltrop.de**  
Mein Zeichen **S/S./Wspr. Kreisumlage 2006**  
Sprechzeiten **Mo-Fr 9:00-12:00 Uhr**  
**Mo-Di 14:00-16:00 Uhr**  
**Do 14:00-17:00 Uhr**  
und nach Vereinbarung

Waltrop **16. Februar 2006**

## Vorläufige Kreisumlage 2006

## Vorläufige ÖPNV - Umlage 2006

## Bescheid vom 05. Januar 2006

Sehr geehrter Herr Landrat,

hiermit erhebe ich

### Widerspruch

gegen den vorläufigen Kreisumlagebescheid vom 05. Januar 2006 soweit dieser eine Höhe von 520.017,50 € übersteigt.

Die ÖPNV - Umlage bleibt von diesem Widerspruch ausdrücklich ausgenommen und wird in voller Höhe fristgerecht überwiesen.

Zudem beantrage ich gem. § 80 Abs. 6 i. V. m. Abs. 2 Zi. 1. VwGO die Aussetzung der Vollziehung.

### Begründung:

Der Kreis Recklinghausen erhebt - derzeit noch vorläufig - von den kreisangehörigen Gemeinden auf der Grundlage des § 56 KrO NW i. V. m. den Regelungen des GFG 2004/2005 eine Kreisumlage. Die Kreisumlage ist eine öffentliche Abgabe im Sinne des § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO (vgl. statt vieler: VG Münster, Beschl. V. 08.12.1993, - 1 L 2049/93 -; Hess. VGH, Beschl. v. 14.01.1991 - 6 TH 3410/90-)

Stadtverwaltung | Münsterstraße 1 | 45731 Waltrop

Telefon (0 23 09) 9 30-0 | Telefax (0 23 09) 9 30-300

stadtverwaltung@waltrop.de | www.waltrop.de

465

Bushaltestellen am Rathaus, Linien 231,283, 285, SB 24

Bankverbindungen der Stadtkasse

SEB Recklinghausen (BLZ 426 101 12) Konto 100 062 7000

Deutsche Bank Dortmund (BLZ 440 700 50) Konto 630 000 8

Postbank Dortmund (BLZ 440 100 46) Konto 70 40

Sparkasse Vest Recklinghausen (BLZ 426 501 50) Konto 300 000 79

Volksbank eG Waltrop (BLZ 426 617 17) Konto 5 000 800

Diese beläuft sich im Falle der Stadt Waltrop auf der Grundlage des angegriffenen - vorläufigen - Bescheides auf einen monatlichen Betrag in Höhe von 1.040.035,00 €.

In der Summe ergibt sich damit eine vorläufige jährliche Kreisumlage in Höhe von 12.480.420,00 €.

Die der Stadt Waltrop durch das Land NRW gem. Art. 106 Abs. 3 i. V. m. Abs. 5 und 5a Grundgesetz (GG), §§ 6 ff. GFG NW 2005 zugewiesenen Gewerbe- und Grundsteuern sowie den Gemeindeanteilen aus der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die Schlüsselzuweisungen beliefen sich auf insgesamt rd. 24.528.629,35 €.

Das Kassenkreditvolumen der Stadt Waltrop belief sich zum 31.12.2005 auf 61.606.275,00 €.

Das Gesamtkreditvolumen (einschließlich der Kreditverpflichtungen des Ver- und Entsorgungsbetriebes) belief sich zum gleichen Datum auf 57.518.702,00 €.

An Zinsen zahlte die Stadt 3.059.672,54 €.

Die Tilgungen beliefen sich auf 1.239.834,32 €.

Zins- und Tilgungsleistungen machten (ohne V & E) damit allein schon 5,63 % aller Ausgaben des Gesamthaushaltes (Volumen: 75.879.771,08 €) aus.

Damit wird die äußerst prekäre Haushaltssituation der Stadt Waltrop überdeutlich.

Zugleich ist die Stadt Waltrop unter der strikten Ägide des § 81 GO NW nur noch berechtigt, Kredite für unrentierliche Maßnahmen in der Höhe aufzunehmen, wie sie zeitgleich an Tilgungsleistungen erbringt. Dies macht in der Summe lediglich jene schon genannten rd. 1,3 Mio. € aus. Mit dieser - viel zu geringen Summe - soll im Endeffekt jener finanzpolitische Handlungsspielraum abgedeckt werden, der allen Kommunen nach den Regelungen des Grundgesetzes garantiert ist. Dies erscheint in Anbetracht der Größe der Stadt Waltrop und der ihr obliegenden Daseinsvorsorge in allen öffentlichen Lebensbereichen schier unmöglich.

Die bereits genannten Schlüsselzuweisungen / Anteile an Gemeindesteuern gem. Art. 106 GG machten im Jahre 2005 nach vorläufiger Berechnung insgesamt 32,11 % aller gemeindlichen Einnahmen der Stadt Waltrop aus.

Bekanntlich dienen u. a. diese Schlüsselzuweisungen / Steueranteile pp. gem. §§ 35 ff. GFG NW zugleich als Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Kreisumlage.

Die Kreisumlage bemißt sich somit nach der Finanzstärke der Kommunen in der Form, daß der noch abzudeckende Finanzbedarf des Kreises auf die kreisangehörigen Gemeinden nach den genannten Kriterien „Gemeinsteueraufkommen und Schlüsselzuweisungen“ verteilt wird.

Nach den hier vorliegenden Berechnungen des Kreises für das Jahr 2006 überläßt die Stadt Waltrop dem Kreis Recklinghausen über die Umlage von diesen Einnahmen mittlerweile 52,62 % (Umlagesatz).

Die absolute Höhe dieser Kreisumlage bzw. der Kreisumlagesatz als solcher belastet die Stadt Waltrop unter Beachtung der zuvor aufgeführten Finanzzahlen in einem Umfang, der die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 des GG nicht nur berührt, sondern institutionell tiefgreifend verletzt.

Art. 28 Abs. 2 GG enthält für die Selbstverwaltung der Gemeinden zunächst eine Gewährleistung der Einrichtung, eine institutionelle Garantie (vgl. Maunz in Maunz- Dürig, Grundgesetzkommentar, Art. 28 GG, Rdnr. 45). Gemeinden sind danach unter geographischen, soziologischen und politischen Gesichtspunkten Bestandteile des Staates, die über einen eigenen, auch vom Staat zu respektierenden Rechtskreis verfügen. Damit entspricht die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung - die sich i. ü. auch in den Art. 78, 79 Landesverfassung NRW (LV NW) wiederfindet

- einem subjektiv verfassungsmäßigem Recht auf Gewährung des Wesensgehaltes der Selbstverwaltung (Maunz a.a.O., Rdnr. 57).

Einzelne gemeindliche Hoheitsbereiche, wie die Personalhoheit, die Finanzhoheit, die Planungshoheit gehören unbestritten zum essentiellen - unantastbaren - Kern der Selbstverwaltung, der -ungeachtet des rechtsdogmatischen Streites um die Frage, in wie weit Kommunen Träger von Grundrechten sein können - unter dem besonderen zumindest grundrechtsgleichen Schutz des Grundgesetzes steht (vgl. statt vieler: BVerfGE 7, 358; 22, 219).

In diese verfassungsrechtliche Gewährleistung der Selbstverwaltung eingeschlossen ist ferner die Festlegung, daß die kommunalen Selbstverwaltungsträger Rechtssubjekte im Sinne juristischer Personalität mit selbständiger Rechts- und Handlungsfähigkeit sein müssen.

Diese Selbstverwaltungsgarantie wird dabei gem. Art. 28 Abs. 2 GG ausschließlich den kommunalen Körperschaften gewährleistet. Diese Gewährleistung ist darüber hinaus in Art. 78 LV NW im Sinne eines subjektiven Grundrechtes ausgestaltet (stnd. Rspr., erstm.: VerfGH NW, Urt. v. 07.07.1956; ein Eingriff in den garantierten Wesensgehalt ist danach nur zulässig, soweit ihn zwingende Gründe des Gemeinwohls erfordern, nicht jedoch aus gesetzgeberischen Zweckmäßigkeitserfordernissen)

Obwohl die prinzipielle Finanzhoheit der Gemeinden unstreitig unmittelbarer Bestandteil der allgemeinen Selbstverwaltungsgarantie gem. Art. 28 Abs. 2 GG ist, hat sich die neuere Verfassungsentwicklung veranlaßt gesehen, diese grundsätzliche Garantie der kommunalen Finanzhoheit auch ausdrücklich sowie spezieller im Kontext der allgemeinen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG zu regeln.

Ausgangspunkt in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bund und Ländern war dabei die Überlegung, daß in der Vergangenheit die Belastungen der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer vielfältigen staatlichen Aufgaben und Verpflichtungen gewachsen sind und aus diesem Grund auch auf bundesstaatlicher Ebene ein deutliches Zeichen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und zum Erhalt ihrer Handlungsfähigkeit gesetzt werden sollte. Dabei ist die Absicht deutlich geworden, eine Klarstellung über die Zugehörigkeit der finanziellen Eigenverantwortung zu dem allgemeinen Recht auf kommunale Selbstverantwortung vorzunehmen (vgl. Abschlußbericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT - Drucksache 12/6000, S. 46).

Aus der Selbstverwaltungsgarantie ergibt sich damit für die Gemeinden ein verfassungskräftiger Anspruch auf eine selbständige, eigenverfügbare (Mindest-)Finanzausstattung, die für eine Selbstverwaltungstätigkeit von einigem Gewicht auch zur Erfüllung sog. „freiwilliger Aufgaben“ ausreicht.

In Anbetracht der Tatsache, daß die Stadt Waltrop nach dem Wortlaut der Begründung zu der Verfügung der Bezirksregierung Münster über die Bestellung eines „bestellten Beraters“ in analoger Anwendung des § 124 GO NW, bereits seit 1993 die gesetzliche Verpflichtung zum Haushaltsausgleich gem. § 75 GO NW nicht mehr erfüllen kann, die nach § 75 Abs. 4 GO NW von der Stadt Waltrop aufzustellenden Haushaltssicherungskonzepte (HSK) erstmals im Jahre 2001 und danach durchgehend ab 2003 nicht mehr von der zuständigen Kommunalaufsicht, dem Kreis Recklinghausen, genehmigt werden konnten (vgl. Wortlaut der Verfügung der BR Münster vom 11.01. 2006 S. 2 ff.) und durch die Bestellung des Beraters sich letztlich auch auf Seiten der Bezirksregierung und damit des Landes NRW u. a. die Einsicht manifestiert hat, daß die finanzielle Situation der Stadt Waltrop die verfassungsrechtlich garantierten Handlungsspielräume derart eingeengt hat, daß von einer „Handlungsfähigkeit“ im finanziellen Rahmen insbesondere im Bereich der sog. „freiwilligen Aufgaben“ schon rein faktisch nicht mehr die Rede sein kann, erhält auch die absolute Höhe der vom Kreis Recklinghausen der Stadt Waltrop abgeforderte Umlage einen neuen und vor allem verfassungsrechtlich mehr als nur bedenklichen Stellenwert.

Eine „eigenverfügbare, selbständige Finanzausstattung für eine Selbstverwaltungstätigkeit von einigem Gewicht“ wird in Anbetracht der durch die Erhebung der Kreisumlage tatsächlich zu über 50 % entzogenen Finanzmasse aus Zuweisungen des Bundes und des Landes zur nicht einmal mehr theoretisch bestehenden Fiktion.

Daß auch weitere - externe - Faktoren nicht unerheblich zu dieser finanziellen Handlungsunfähigkeit der Stadt Waltrop - wie auch einem Großteil der anderen Kommunen sowohl im Kreis Recklinghausen als auch im Land NRW - beitragen, ist in diesem Zusammenhang unbestritten.

Dies ändert jedoch nichts an der absoluten wie relativen Größenordnung der faktischen Eliminierung der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung in kommunal-finanziellen Angelegenheiten der Stadt durch die Erhebung einer derart hohen Kreisumlage die darüber hinaus nach den Statistiken des LDS NRW mit Abstand die Höchste im ganzen Bundesland ist (Quelle: LDS NRW, Informationssystem Finanzstatistik (ISF); Jahresstatistik Kreisumlagesätze für Gemeinden mit eigenem Jugendamt).

Dies gilt um so mehr mit Blick auf die Tatsache, das die Kommunen der Emscher - Lippe - Region zu jenen Gemeinden gehören, die von den Auswirkungen der vorherrschenden Struktur- und Wirtschaftskrise ohnedies finanzwirtschaftlich am schwersten getroffen werden.

Der Kreis Recklinghausen in seiner Stellung als Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechtes ist insoweit - wie alle anderen öffentlichen Hoheitsträger - nach den Regelungen des Grundgesetzes nicht nur zur Wahrung und Beachtung von Recht und Gesetz, sondern insbesondere zur Beachtung aller verfassungsrechtlichen Regelungen auch und gerade im Verhältnis zu „seinen“ kreisangehörigen Gemeinden aufgerufen (vgl. Art. 20 Abs. 3 i. V. m. Art. 28 Abs. 1 GG; Herzog in Maunz - Dürig Grundgesetzkommentar, Art. 20 Rdnr. 32 ff.).

Dies findet auch in den einschlägigen landesgesetzlichen Regelungen unübersehbar seinen Niederschlag.

So ist der Kreis gem. §§ 1 Abs. 1 und 9 S. 2 KrO NW u. a. zum gemeindefreundlichen Verhalten allgemein und zur Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden im Hinblick auf seine Wirtschaftsführung im Besonderen bei der Festsetzung der Kreisumlage verpflichtet (vgl.: Held/Becker/Decker/Kirchhof/Krämer/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Bd. 2, § 56 KrO, Zif. 3.3 m. w. N.).

Diese Gebote in ihrer Funktion als Ausfluß der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie sind nicht nur in Anbetracht der absoluten Höhe der hier geltend gemachten Kreisumlage eindeutig verletzt, sondern auch und insbesondere unter Berücksichtigung der schon ohnedies mehr als prekären haushaltswirtschaftlichen Situation der Stadt Waltrop.

Besonders unter Beachtung dieser - mittlerweile auch von der Bezirksregierung im negativen Sinne so bewerteten - sehr speziellen Haushaltssituation der Stadt Waltrop, kann die Erhebung der Kreisumlage in der genannten Höhe nur als verfassungswidrig bezeichnet werden, da insoweit der Stadt Waltrop letztlich durch die Erhebung einer derart hohen Kreisumlage alle finanziellen Handlungsspielräume zur aktiven Gestaltung des gemeindlichen Lebens endgültig genommen werden.

Gerade im Zusammenhang mit dem Terminus „angemessene Finanzausstattung“ wird dabei in Literatur und Rechtsprechung stets hervorgehoben, daß bei der Bemessung (bzw. Belassung) der Finanzausstattung insbesondere die Entscheidungskompetenz der Kommunen und Ihrer Organe zu berücksichtigen ist. „Angemessene Finanzausstattung“ geht damit über die Sicherung des finanziellen „Existenzminimums“ hinaus (vgl. RhPf VerfGH, Urt. v. 18.03.1992, NVwZ 1993, 159 ff. m.w.N.).

Dies bedeutet insbesondere, daß die Kommunen finanziell insgesamt so ausgestattet werden müssen, daß sie neben den Pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und den Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises bzw. den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung auch

noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen im Stande sein müssen (vgl. BVerwG, NJW 1981, 619, 620 ff.).

Von einer „angemessenen Finanzausstattung“ kann also nur dann gesprochen werden, wenn nach Deckung der Ausgaben für alle anderen Aufgaben der Kommunen noch ein Spielraum zur Übernahme und Ausgestaltung freier Selbstverwaltungsaufgaben verbleibt, die Kommunen also über das für die örtliche Gemeinschaft Notwendige selbst bestimmen können, da nach absolut herrschender Auffassung das Wesen der Selbstverwaltung nicht lediglich im bloßen administrativen Vollzug staatlicher Aufgaben besteht (vgl. Grawert, „Die Kommunen im Länderfinanzausgleich“, 1989, S. 31, 34 f.).

Das dogmatische Verhältnis der Begriffe „angemessene Finanzausstattung“ und „finanzielle Mindestausstattung“ wird sich daher nur so bestimmen lassen, daß unter „finanzielle Mindestausstattung“ diejenigen finanziellen Mittel zu verstehen sind, die für das Vorhalten einer organisatorischen Grundausrüstung zum Zwecke des aufgabenadäquaten Verwaltungsvollzuges unabdingbar sind. Bei der Ermittlung der jenseits dieser finanziellen Grundausrüstung liegenden „angemessenen Finanzausstattung“ sind die Kriterien „gemeindlicher Aufgabenvollzug“ einerseits, „Entscheidungskompetenz über den Mitteleinsatz“ andererseits zu beachten. Eine „angemessene Finanzausstattung“ ist nur dann gegeben, wenn den Kommunen neben den Pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und den Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises bzw. den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ein finanzieller Besatz verbleibt, der sie in den Stand setzt, nach eigenem Ermessen freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen (Vgl.: Hofmann-Hoepfel, EzKommR, Bd. 2, Nr. 1700.124).

Eine Bewertung dieses Verfassungsbefundes kann daher nur das Ergebnis zeitigen, daß in erster Linie die Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben gesichert werden muß. Sie haben Vorrang vor den Aufgaben des Kreises.

Ausgeschlossen wird dabei nicht der eigene Stellenwert der Aufgaben, die den Kreisen Kraft Gesetzes und auch Kraft Zuordnung im Laufe der Zeit zugewachsen sind.

Darum geht es jedoch unter Berücksichtigung der hier dargestellten besonderen Konstellation nicht. Zu lösen ist vielmehr der Konfliktfall, in dem - wie hier - die verfügbare Finanzmasse nicht ausreicht, alle Aufgaben zu erfüllen und aus diesem Grunde bestimmte Aufgaben zurückzustehen haben.

Tritt ein solcher Fall -wie hier - ein, so kommt der verfassungsrechtlich abgesicherte Vorrang der Gemeinden zum Tragen. Den Gemeinden darf nicht beliebig die notwendige Finanzmasse entzogen werden. Diese Finanzmasse ist - angesichts des verfassungsmäßig garantierten Vorrangs der gemeindlichen Aufgaben - notwendig größer als die der Kreise.

Daraus ergibt sich, daß die Kreise den Gemeinden mehr als die Hälfte derjenigen gemeindlichen Einnahmen überlassen müssen, die Grundlage der Berechnung der Kreisumlage sind (vgl. Thie-me, „Die Grenzen der Umlagehoheit der Landkreise“, DVBl. 1983, S. 965, 967; Schmidt-Jortzig, „Zur Verfassungsmäßigkeit der Kreisumlage“, 1977; Held / Becker / Decker / Kirchhof / Krämer / Wansleben, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein- Westfalen, Bd. 2, § 56 KrO, a.a.O.).

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, daß der vom Kreis Recklinghausen der Stadt Waltrop abverlangte Umlagesatz von mehr als 50 % den verfassungsrechtlichen Geboten eindeutig widerspricht (so auch ohne jeden Zweifel: VG Münster, a.a.O.; OVG RhPf, Urt. v. 25.09.1985 - 10 C 48/84 - m.w.N.; OVG Lüneburg, Urt. v. 15. 02. 1986 - 2 A 98/82 m.w.N.). Insbesondere ist dabei zu berücksichtigen, daß die Zahlung der Kreisumlage bei einem derart unausgeglichene Haushalt der Stadt Waltrop - die Deckungslücke zwischen Einnahmen und Ausgaben wird sich nach der bestehenden Planung im Jahr 2006 mindestens auf rd. 44,9 Mio. € belaufen - ausschließlich aus Kassenkrediten wird erfolgen können.

Selbst unter Berücksichtigung der Zuführungen aus dem Vermögenshaushalt (rd. 740.000,00 €) wird sich an diesem Erfordernis grds. nichts ändern.

Daß aber eine Gemeinde gezwungen ist, unter vollständiger Aufgabe aller verfassungsrechtlich garantierten finanziellen Handlungsspielräume die Finanzierung der eingeforderten Kreisumlage über die Aufnahme zusätzlicher Kassenkredite (diese würden sich zumindest um die genannten rd. 12 Mio. € reduzieren lassen, fielen die Zahlung der Kreisumlage weg) zu gewährleisten, widerspricht sämtlichen verfassungsrechtlichen wie landesgesetzlichen Grundlagen.

Eine andere Wertung läßt auch die Argumentation nicht zu, daß die Gemeinde auch unter der Ägide des Nothaushaltsrechtes grds. befugt sei, selbst neue freiwillige Aufgaben zu übernehmen, wenn sie im Gegenzug durch entsprechende Kürzungen in anderen Bereichen die dadurch entstehenden Kosten wieder auffängt. In Anbetracht der konkret dargestellten Haushaltssituation der Stadt Waltrop besteht diese Möglichkeit nicht einmal in der Theorie.

Damit ist die geltend gemachte Kreisumlage zumindest rechtswidrig. Der hiergegen eingelegte Widerspruch ist somit begründet.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Heck-Guthe'.

Anne Heck-Guthe

(Bürgermeisterin)