

Präsidentin des Landtages
Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/6

A11

Münster - Köln, 05.07.2012

Entwurf eines Gesetzes über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen (Umlagengenehmigungsgesetz) - Drucksache 16/46
hier: Stellungnahme der Landschaftsverbände

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

das wegen der Auflösung des 15. Landtags nicht mehr beschlossene Umlagengenehmigungsgesetz wurde am 12.06.2012 als Gesetzentwurf (Drucksache 16/46) erneut in den Landtag eingebracht. Die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe haben in der letzten Legislaturperiode am 20.01.2012 im Ausschuss für Kommunalpolitik eine gemeinsame Stellungnahme vorgetragen (s. Anlage).

Die Kernaussagen dieser Stellungnahme gelten auch für den aktuellen Gesetzentwurf. Zur Vermeidung von Wiederholungen gehen die Landschaftsverbände hierauf nicht erneut ein, sondern beschränken sich auf folgende Anmerkungen zum neuen Gesetzentwurf:

1. § 22 Abs. 2 LVerbO

Die Landschaftsverbände haben keine Einwände gegen die vorgesehene generelle Genehmigungspflicht des Umlagesatzes, vorausgesetzt die Aufsichtsbehörde beschränkt sich im Rahmen des Genehmigungsverfahrens auf die reine **Rechtsaufsicht** und die **kommunale Finanzhoheit** der Landschaftsverbände bleibt gewahrt. Die im neuen Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit der Mitgliedskörperschaften, im Rahmen des Genehmigungsverfahrens eine Stellungnahme abzugeben, kann das

Genehmigungsverfahren **unnötig in die Länge** ziehen und **höheren Verwaltungsaufwand** verursachen. Unnötig ist diese Regelung, weil die Mitgliedskörperschaften der Landschaftsverbände bereits jetzt im Rahmen der Haushaltsplanung **frühzeitig** und **umfassend** beteiligt werden:

- Frühzeitige Information der Kämmerinnen/Kämmerer, Oberbürgermeisterinnen/Oberbürgermeister, des Regionsrats und der Landrätinnen/Landräte über die Eckdaten der Haushaltsplanung der Landschaftsverbände (gesetzl. Anhörung).
- Zudem wird auch den kreisangehörigen Gemeinden - obwohl sie keine unmittelbaren Mitgliedskörperschaften der Landschaftsverbände sind - eine Informationsveranstaltung zu den Eckdaten der Haushaltsplanung angeboten.
- Einbringung des Haushaltes und Beratungen in den Fachausschüssen der Landschaftsversammlung
- Behandlung evtl. Einwendungen gemäß § 23 Abs. 4 LVerbO und Beschlussfassung durch die Landschaftsversammlung
- Beschluss des Haushaltes durch die Landschaftsversammlung (= gewählte Vertreter der Mitgliedskörperschaften)
- Anschließend Anzeige-/Genehmigungsverfahren mit der Kommunalaufsicht

Die Landschaftsverbände lehnen daher § 22 Abs. 2, Satz 3 LVerbO ab.

2. Art. 4: Übergangsregelung für die Erhebung der Sonderumlage

Der Wortlaut in Art. 4 des Gesetzentwurfes könnte in Verbindung mit § 23 c LVerbO zu Missverständnissen führen. Der Gesetzentwurf aus der letzten Legislaturperiode sah die Anwendbarkeit der Übergangsregelung für die Erhebung der Sonderumlage des § 23 c LVerbO erstmals für den **Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2010** vor.

Aus **Rücksichtnahme** auf die durch die Finanz- und Wirtschaftskrise und durch steigende Soziallasten ausgelöste, dramatische Finanzsituation ihrer Mitgliedskörperschaften haben die Landschaftsverbände in den **Jahren 2010 und 2011** die größten Teile ihrer Ausgleichsrücklagen zum fiktiven Haushaltsausgleich eingesetzt. Mit dem neuen § 23 c LVerbO soll es den Landschaftsverbänden ermöglicht werden, das in diesen Jahren verzehrte Eigenkapital durch die **Erhebung einer Sonderumlage** wieder aufstocken zu können.

Die Landschaftsverbände gehen davon aus, dass dies auch weiterhin die Intention des Gesetzgebers ist. Um möglichen Missverständnissen vorzubeugen, schlagen die Landschaftsverbände vor, den **Art. 4 des Gesetzentwurfes wie folgt zu ändern:**

§ 56 c der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 23 c der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen und § 20 b des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr finden erstmals auf den Jahresabschluss des Haushaltsjahres **2010** Anwendung.

3. § 23 c LVerbO - Sonderumlage

Redaktioneller Hinweis: Der im Gesetzentwurf zitierte § 9 Abs. 2 ist eine Regelung aus der Kreisordnung und daher an dieser Stelle nicht passend.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales sowie der Landkreistag NRW erhalten eine Durchschrift dieser Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Matthias Löb
Erster Landesrat und Kämmerer

In Vertretung



Renate Hötte
Erste Landesrätin und Kämmerin



Für die Menschen.
Für Westfalen-Lippe.



Anlage

Präsident des Landtages
Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Münster - Köln, 12.01.2012

**Entwurf eines Gesetzes über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen (Umlagengenehmigungsgesetz)
hier: Stellungnahme der Landschaftsverbände**

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Landschaftsverbände bedanken sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 20.01.2012 zu dem geplanten Entwurf eines Gesetzes über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen (Umlagengenehmigungsgesetz) und geben hierzu nachfolgende Stellungnahme ab. Die gemeinsame Stellungnahme der Landschaftsverbände wird in der Anhörung vom Ersten Landesrat und Kämmerer des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe, Herrn Matthias Löb, erläutert.

Der Gesetzentwurf des Umlagengenehmigungsgesetzes sieht für die Landschaftsverbände **drei wesentliche Änderungen** vor.

- Zum einen soll anstelle der bisherigen Genehmigungspflicht für die **Erhöhung** des Umlagesatzes eine **generelle Genehmigungspflicht** für die Festsetzung des Umlagesatzes eingeführt werden.
- Zum anderen sollen die Landschaftsverbände künftig eine **Ausgleichsumlage** erheben können, sofern im Jahresabschluss eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage auf Grund des Rücksichtnahmegebotes erfolgt ist.

- Außerdem soll mit § 23 b eine neue Regelung zum Haushaltssicherungskonzept in die **Landschaftsverbandsordnung** (analog zur Neuregelung in der Kreisordnung) aufgenommen werden, die u.a. zum Zwecke des Abbaus einer eingetretenen Überschuldung bei den Landschaftsverbänden die verpflichtende Erhebung einer **Sanierungsumlage** vorsieht.

1. Generelle Genehmigungspflicht für die Festsetzung des Umlagesatzes

In der Vergangenheit haben die Landschaftsverbände ihre Haushaltssatzungen jährlich dem Ministerium für Inneres und Kommunales als Aufsichtsbehörde angezeigt. Unabhängig davon, ob nach geltendem Recht eine Genehmigung des Umlagesatzes erforderlich war oder nicht, haben die Landschaftsverbände mit der Festsetzung der Landschaftsumlage regelmäßig gewartet, bis der Erlass des Ministeriums zur Haushaltssatzung vorlag. Das Ministerium für Inneres und Kommunales hat seine Rechtsaufsicht in den vergangenen Jahren in Bezug auf die Haushaltssatzungen der Landschaftsverbände so wahrgenommen, dass die Belange der Mitgliedskörperschaften berücksichtigt wurden. Das Ministerium hat in diesem Rahmen auf weitere Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und zum Schuldenabbau hingewiesen sowie wichtige Hinweise für eine solide Haushaltswirtschaft gegeben.

Vor diesem Hintergrund haben die Landschaftsverbände keine Einwände gegen die Einführung einer generellen Genehmigungspflicht. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass sich die Aufsichtsbehörde im Rahmen des Genehmigungsverfahrens auf eine **reine Rechtsaufsicht** beschränkt und die **kommunale Finanzhoheit** gewahrt bleibt.

Aus den vorstehenden Ausführungen wird deutlich, dass eine allgemeine Genehmigungspflicht gegenüber der bisherigen Praxis kaum etwas ändern wird und daher an sich entbehrlich ist. Eine Erhöhung des Verwaltungsaufwandes zwischen dem Ministerium für Inneres und Kommunales sowie den Landschaftsverbänden wäre aber aus unserer Sicht akzeptabel, wenn die Landschaftsverbände auf der anderen Seite die Möglichkeit erhalten, einmal aufgelaufene Schulden über die Erhebung von Umlagen auch wieder abzubauen. Die in 23a LVerbO (neu) vorgesehene Ausgleichsumlage wäre insoweit ein wichtiger Baustein (s. dazu Ziff. 2). Ohne eine solche Möglichkeit wäre die Kommunalaufsicht gezwungen, nicht ausgeglichene Umlage-Haushalte zu genehmigen, ohne eine Perspektive für eine Entschuldung eröffnen zu können.

2. Erhebung einer Ausgleichsumlage

Die vorgesehene **Änderung des § 23a der Landschaftsverbandsordnung - Ausgleichsrücklage** - ist **dringend erforderlich** und wird von den Landschaftsverbänden

den ausdrücklich begrüßt. Innerhalb weniger Jahre haben die Landschaftsverbände große Teile ihrer Ausgleichsrücklagen aus Rücksichtnahme auf die dramatische Haushaltssituation in den Gemeinden, Städten und Kreisen verzehrt und zum fiktiven Haushaltsausgleich angesetzt. Die Landschaftsverbände haben auf diesem Wege neue Schulden im dreistelligen Millionenbereich aufgebaut, um die durch das **Zusammentreffen steigender Soziallasten** und **sinkender Umlagegrundlagen** entstandenen Finanzierungslücken zu schließen und die Mitgliedskörperschaften zu entlasten. Für diesen Zweck jedoch war die Ausgleichsrücklage von ihrer ursprünglichen Intention her gar nicht vorgesehen. Vielmehr war es Zielrichtung der Ausgleichsrücklage, temporäre Defizite in der Ergebnisrechnung auszugleichen. Dabei sollte sie insbesondere dazu dienen, die im Zuge der Doppikumstellung erstmalig aufgedeckten, nicht zahlungswirksamen Belastungen aus Abschreibungen und Rückstellungen in einem Übergangszeitraum abzufedern.

Da die Landschaftsverbände vor dem Hintergrund der Urteile des Verwaltungsgerichts Düsseldorf und des Oberverwaltungsgerichts NRW Münster i.S. "Remscheid ./ LVR" einmal verzehrtes Eigenkapital wegen des Verbots der Überdeckung planmäßig nicht wieder aufbauen können, ist es wichtig, diese offenkundige **Regelungslücke** durch den Gesetzgeber zu schließen.

Zum vorliegenden Gesetzentwurf ergeben sich aus Sicht der Landschaftsverbände folgende **wichtige Anmerkungen**, die im weiteren Gesetzgebungsverfahren diskutiert und berücksichtigt werden sollten:

- Grundsätzlich müssen die Landschaftsverbände ihre Haushalte nach § 22 LVerbO **originär mit Umlagemitteln ausgleichen**, soweit ihre sonstigen Erträge zur Deckung der Aufwendungen im Ergebnisplan nicht ausreichen. Die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage aus **Rücksichtnahme** auf die Haushaltssituation der Umlagezahler bereits im Stadium der Haushaltsplanung sollte ein **absoluter Ausnahmefall** bleiben. Mit der Einführung einer **Ausgleichsumlage** zur "Wiederauffüllung" der Ausgleichsrücklage wird eine Regelungslücke für die Umlageverbände geschlossen.
- Aus Sicht der Landschaftsverbände ist jedoch die im Gesetzentwurf in § 23 a LVerbO enthaltene **"Kann-Vorschrift"** im Hinblick auf die Möglichkeit eine Ausgleichsumlage zu erheben, **nicht ausreichend**. Wenn die Landschaftsverbände aus Rücksichtnahme auf die besondere Haushaltssituation der Mitgliedskörperschaften ihren Hebesatz zur Landschaftsumlage in einem Haushaltsjahr nicht in ausreichender Höhe festsetzen und dadurch ihre Ausgleichsrücklage abbauen, muss die Regelung über die Erhebung einer **Ausgleichsumlage** in Folgejahren zur "Wiederauffüllung" der Ausgleichsrücklage einen **verbindlicheren Charakter** erhalten und als **"Soll-Vorschrift"** umformuliert werden. Mit dieser notwendigen

Konsequenz für die Folgejahre würde erreicht, dass die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage im Rahmen des Rücksichtnahmegebotes auf Ausnahmefälle beschränkt bleibt.

- Desweiteren sollte in § 23 a LVerbO konkret geregelt werden, **in welchem angemessenen Zeitraum** eine auf Grund des Rücksichtnahmegebotes erfolgte Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage durch eine entsprechend bemessene Ausgleichsumlage auszugleichen ist.

3. Anfügung eines § 23 b LVerbO - Haushaltssicherungskonzept / Sanierungsumlage

So notwendig für die Landschaftsverbände eine Regelung für die Erhebung einer Ausgleichsumlage zur Wiederauffüllung der Ausgleichsrücklage ist, so überflüssig ist die geplante Anfügung eines § 23 b LVerbO, mit der klargestellt werden soll, dass die Landschaftsverbände der Pflicht zur Aufstellung eines **Haushaltssicherungskonzepts** unterliegen, wenn die Voraussetzungen des § 76 Gemeindeordnung dafür vorliegen. In § 23 Abs. 3 wird zudem geregelt, dass die Landschaftsverbände zum Zwecke des Abbaus einer eingetretenen Überschuldung eine **Sanierungsumlage** zu erheben haben.

Schon in der Problembeschreibung des Gesetzesentwurfs wird darauf hingewiesen, dass ein Eigenkapitalverzehr im Rahmen des Rücksichtnahmegebotes mit der geltenden Rechtslage nicht in Einklang steht. In einem Schreiben des Ministeriums für Inneres und Kommunales an Herrn Landrat Beckehoff, Kreis Olpe, vom 13.12.2011 - Az.: 34-48.01.06/01-50222(0) - heißt es zutreffend,

"... Damit wird klargestellt, dass eine **Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage** nicht im Belieben der Umlageverbände stehen kann, sondern **grundsätzlich unzulässig** ist. Eine Gefährdung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beginnt angesichts der eindeutigen Rechtslage jedenfalls bereits mit einer Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage, nicht erst mit einer Überschuldung. Dies gilt vor dem Hintergrund des Remscheid-Urteils insbesondere für die Umlageverbände"

Da eine **Überschuldung** der Landschaftsverbände somit quasi "**systemwidrig**" ist und sowohl der **Landschaftsverband Westfalen-Lippe** als auch der **Landschaftsverband Rheinland** bisher nicht überschuldet sind, hätte ein § 23 b LVerbO keine praktische Relevanz. Für die Landschaftsverbände sind die geplanten Regelungen zum **Haushaltssicherungskonzept** und zur **Sanierungsumlage** aus vorgenannten Gründen nicht erforderlich und würden letztlich nur zu Missverständnissen Anlass

bieten. Die Anfügung des § 23 b LVerbO wird daher von den Landschaftsverbänden **abgelehnt**.

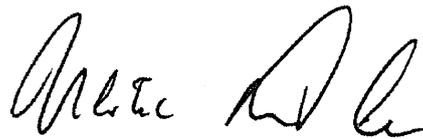
4. Abdeckung von Fehlbeträgen aus der Bewirtschaftung

Neben der Einführung der o.g. **Ausgleichsumlage** bedarf es aus Sicht der Landschaftsverbände weiterhin einer gesetzlichen Klarstellung dahingehend, dass die Landschaftsverbände nach § 22 Abs. 1 LVerbO ermächtigt werden, auch **aus der Bewirtschaftung** heraus entstandene Fehlbeträge über haushaltswirtschaftliche Überschüsse in Folgejahren im Ergebnisplan abdecken zu können. Diese Forderung haben die Landschaftsverbände bereits im Rahmen der Evaluierung des NKF (Vergl. hierzu Schreiben des LWL vom 04.06.2009) gegenüber dem Ministerium für Inneres und Kommunales eingebracht.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Wolfgang Kirsch
LWL-Direktor



Ulrike Lubek
LVR-Direktorin