

Herrn
Christian Dahm, MdL
Vorsitzender d. Ausschusses f. Kommunalpolitik
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Nur per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Ansprechpartner:

Claus Hamacher, StGB NRW
Andreas Wohland, StGB NRW
Tel.-Durchwahl: 0211/4587-220/255
Fax-Durchwahl: 0211/4587-292
E-Mail: andreas.wohland@kommunen-in-nrw.de

Dr. Birgit Frischmuth, StNRW
Tel.-Durchwahl: 0221 3771-235
Fax-Durchwahl: 0221 3771-128
E-Mail: birgit.frischmuth@staedtetag.de

Aktenzeichen: 942-00 (StGB NRW)
20.22.02 N (STNRW)

Datum: 16. August 2012

Gesetz über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen (Umlagegenehmigungsgesetz); Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Drs. 16/46

**Schriftliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik,
Ihr Schreiben vom 12.07.2012 – Az.: I.1/A11-V.2 (s)**

Sehr geehrter Herr Dahm,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem Entwurf des Umlagegenehmigungsgesetzes der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP Stellung nehmen zu können:

1 Vorbemerkung zur Umlagenproblematik

Die Umlagesätze sind in den letzten Jahren - auch unabhängig von der Umstellung auf das NKF - politisch immer heftiger umstritten und die finanzpolitischen Entscheidungen der Umlageverbände laufen Gefahr, die Atmosphäre zwischen den Gebietskörperschaften zu belasten.

Hauptgrund ist in erster Linie die von allen kommunalen Verbänden 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 an. Wir dürfen in diesem Zusammenhang zur Vermeidung von Wiederholungen auf unsere ausführlichen Stellungnahmen in den Anhörungen zur Schuldenbremse und den Gemeindefinanzierungsgesetzen der vergangenen Jahre verweisen.

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 (und von den Umlagezahlern auch juristisch durchsetzbare) 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). Auch die Rechtsprechung hat in verschiedenen Entscheidungen regelmäßig die Position der Umlageverbände gestärkt und deutlich gemacht, dass es kaum eine juristische Handhabe gibt, das finanzpolitische Gebaren eines Kreises oder eines Landschaftsverbandes inhaltlich überprüfen zu lassen.

Der Aufsicht sind weitgehend die Hände gebunden, da es sich nicht um eine Fachaufsicht, sondern um eine reine Rechtsaufsicht handelt.

Aus jüngerer Zeit ist eigentlich nur ein aus Sicht der Umlagezahler erfolgreiches Verfahren zu vermelden, nämlich die Klage der Stadt Remscheid gegen den Landschaftsverband Rheinland (Urteil des OVG Münster vom 15.8.2011). In diesem Verfahren hatte das OVG festgestellt, dass Umlageverbände nicht berechtigt sind, Überschüsse in ihren Haushaltsplanungen vorzusehen.

Letztlich ist deshalb festzuhalten, dass durch im Wesentlichen autonome Entscheidungen der Kreise über die Aufteilung der insgesamt für den kreisangehörigen Raum zur Verfügung stehenden Einnahmen auf die Ebenen der Kreise bzw. kreisangehörigen Städte und Gemeinden entschieden wird. Dabei 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.

Durch das NKF hat sich die Problematik noch einmal spürbar verschärft. Es ist erkennbar, dass wegen der auch von den Umlageverbänden zu erwirtschaftenden Abschreibungen und Rückstellungen die Umlagesätze nach flächendeckender Umstellung auf das NKF tendenziell ansteigen. Im Ergebnis wird Liquidität von den Umlagezahlern über die Kreisumlagezahlungen abgezogen, für die vielfach eine Fremdfinanzierung mit entsprechenden Finanzierungskosten erforderlich ist, obwohl die Umlagehaushalte diese gar nicht in dem Umfang benötigen, da die Abschreibungen und Rückstellungen in dem betroffenen Haushaltsjahr keine unmittelbaren Zahlungsverpflichtungen auslösen. Ein besonderes Problem stellen Abschreibungen für diejenigen Vermögensgegenstände dar, die in den Kreisen bereits in der Vergangenheit über die Kreisumlagezahlungen vollständig finanziert worden sind. Hier werden also nochmals Abschreibungen für Vermögensgegenstände den Ergebnishaushalt der Kreise und damit auch der Umlagezahler belasten, die die Umlagezahler in der Vergangenheit bereits schon einmal (vor der Umstellung des Rechnungsstils) ausfinanziert haben. Gerade bei den Kreisen, die eine Ausgleichsrücklage entweder überhaupt nicht bzw. symbolisch mit dem Wert i. H. v. 1 Euro ausweisen oder die Ausgleichsrücklage für den Haushaltsausgleich nicht einsetzen wollen, wird die Ausgleichsrücklage bei den Umlagezahlern umso schneller abgeschmolzen.

Die verschiedenen vom Städte- und Gemeindebund und Städtetag im NKF-Gesetzgebungsverfahren unterbreiteten Vorschläge zur Abmilderung dieser Problematik sind bedauerlicherweise bislang noch nicht aufgegriffen worden.

2 Umlageproblematik und Stärkungspaktgesetz

Bereits vor Eintritt in das Gesetzgebungsverfahren zum Stärkungspaktgesetz hatten die gemeindlichen Spitzenverbände wiederholt darauf hingewiesen, dass ein Erfolg des Hilfsprogramms nur dann möglich ist, wenn Landschaftsverbände, Kreise sowie Städte und Gemeinden dieselbe strikte Spardisziplin dauerhaft üben. Um dies sicherzustellen, müsse das Stärkungspaktgesetz auch Vorschriften zur deutlichen Verschärfung der Finanzaufsicht über die Umlageverbände enthalten.

Hintergrund war die Überlegung, dass die Haushaltskonsolidierung in den Städten und Gemeinden von vornherein zum Scheitern verurteilt ist, 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 (s.o.). Leider hat der Gesetzgeber darauf verzichtet, im Stärkungspaktgesetz hierzu Aussagen zu treffen; gleichzeitig wurde aber ein separates "Umlagegenehmigungsgesetz" angekündigt.

3 Bewertung des Umlagegenehmigungsgesetzes vor diesem Hintergrund

a) Inhalte

Der vorliegende Gesetzentwurf für ein „Gesetz über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen – Umlagegenehmigungsgesetz“ (LT-Drucksache 16/46) sieht im Wesentlichen Änderungen der Kreisordnung (KrO) (und inhaltlich gleichgerichtete Änderungen der Landschaftsverbandsordnung, der Gesetze über kommunale Gemeinschaftsarbeit und der RVR-Gesetze) vor, nach denen

- die Umlagesätze der Kreisumlage, der Landschaftsumlage, der Zweckverbandsumlagen und der RVR-Umlage auch für den Fall gleichbleibender oder sinkender Umlagesätze einer generellen aufsichtsbehördlichen Genehmigungspflicht unterworfen werden;
- die Umlagen, solange keine Genehmigung vorliegt, nur in Höhe des Umlagesatzes des Vorjahres auf Basis der dafür festgesetzten Umlagegrundlagen erhoben werden können;
- das Eigenkapital, soweit im Jahresabschluss eine Inanspruchnahme auf Grund des Rücksichtnahmegebots erfolgt ist, über eine zusätzlich zur allgemeinen Kreisumlage zu erhebenden „Sonderumlage“ wieder aufgefüllt werden kann;
- eine spezielle HSK-Vorschrift eingeführt wird, die - bei Anwendbarkeit der sonstigen Bestimmungen des § 76 GO im Übrigen - die Genehmigungsfähigkeit des HSK im Fall einer drohenden oder eingetretenen Überschuldung von der Darstellbarkeit sowohl des Haushaltsausgleichs als auch der Beseitigung der Überschuldung abhängig macht. Zu diesem Zweck wird die Pflicht eingeführt, eine Sanierungsumlage zu erheben;
- die Regelungen über die Sonderumlage erstmals ab dem Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2012 Anwendung finden sollen.

b) Bewertung

Städtetag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW begrüßen außerordentlich, dass die Landespolitik mit dem Entwurf des Umlagegenehmigungsgesetzes ihre Bereitschaft deutlich macht, Lösungskonzepte für die vorstehend beschriebene Problematik zu entwickeln.

Allerdings erscheinen uns die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungen nicht geeignet, die den Städten und Gemeinden insbesondere im Zusammenhang mit dem Stärkungspaktgesetz abverlangten Konsolidierungsanstrengungen wirksam zu unterstützen. Interessanterweise gibt es in der Problembeschreibung des Gesetzes auch überhaupt keinen Bezug zum Stärkungspaktgesetz. Lediglich in der Begründung (Allgemeiner Teil IV) wird ausgeführt, dieser Gesetzentwurf berücksichtige den Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände im Rahmen ihrer Stellungnahme zum Stärkungspaktgesetz – eine nur sehr bedingt zutreffende Aussage.

Im Einzelnen:

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Festsetzung der Umlagesätze für die Kreis- und Landschaftsverbandsumlagen in jedem Fall der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf. Die Genehmigung kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden. Soweit der Gesetzentwurf die Genehmigungspflicht der Umlage auf jede Umlagefestsetzung erweitert, ist er zu begrüßen, da dies eine Forderung der gemeindlichen Spitzenverbände umsetzt. Den bereits im Vorfeld zu hörenden Vorwurf, mit einer solchen Genehmigungspflicht würden die Umlageverbände zu Kommunen zweiter Klasse degradiert, halten wir in der Sache nicht für gerechtfertigt.

Aus nachvollziehbaren Gründen gilt auch das Rücksichtnahmegebot in seiner derzeitigen Fassung nur in eine Richtung, weil es eben vergleichbare Beeinträchtigungen von Umlagehaushalten durch Entscheidungen der Umlagezahler nicht gibt. Eine haushaltsrechtlich unterschiedliche Handhabung der Genehmigungspflicht ist deshalb wegen der beschriebenen unterschiedlichen Wirkungsmechanismen von Haushaltsentscheidungen sachgerecht und stellt keine Diskriminierung dar.

Allerdings fehlen in dem Gesetzentwurf jegliche Maßstäbe dafür, wann eine Genehmigung verweigert werden darf. Die von uns immer wieder geforderte Konkretisierung des Rücksichtnahmegebotes ist nicht erkennbar. Es bleibt bei einer reinen Rechtsaufsicht mit den unter Ziffer 1 dargestellten Beschränkungen. Aus diesem Grunde greift die Vorschrift viel zu kurz – ein substantieller Fortschritt im rechtlichen Instrumentarium fehlt. Allenfalls könnte ein erhöhter Rechtfertigungsdruck durch die konkrete Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens zu erwarten sein. Im Falle einer gerichtlichen Auseinandersetzung hätten aber die Umlagezahler nach wie vor schlechte Karten.

Ebenfalls zu begrüßen ist die Klarstellung, wonach der Kreis zur Sicherung seiner dauerhaften Leistungsfähigkeit ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen hat. Allerdings handelt es sich hierbei wirklich nur um eine Klarstellung durch den Gesetzgeber – bereits in der Vergangenheit war aus unserer Sicht unstrittig, dass das Recht der Haushaltssicherung auch für die Kreise gilt. Höchst bedauerlich ist indes, dass die Voraussetzungen unklar bleiben, unter denen ein Kreis verpflichtet ist, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Der Verweis auf die Voraussetzungen des § 76 GO ist wenig hilfreich. Letztlich bleibt der Gang in die Haushaltssicherung völlig ins Belieben des betreffenden Umlageverbandes gestellt. Wir hatten hierzu in der Vergangenheit bereits wesentlich konkretere Vorschläge unterbreitet. So wäre es beispielsweise vorstellbar, dass ein Kreis zwingend ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen hat, wenn mehr als die Hälfte der ihm zugehörigen Kommunen ebenfalls unter den Restriktionen eines Haushaltssicherungskonzepts arbeiten müssen.

Nicht akzeptabel ist der Vorschlag, wonach eine Sonderumlage erhoben werden kann, wenn im Jahresabschluss eine Inanspruchnahme des Eigenkapitals aufgrund des Rücksichtnahmegebotes erfolgt ist. Die Umlagezahler können schließlich auch keine Sonderumlage erheben, um ihre Haushaltskonsolidierung zu betreiben und müssen gegebenenfalls auf ihr Eigenkapital zurückgreifen, um dem Anspruch des Umlageverbandes nachzukommen. Auch im Übrigen ist nicht erkennbar, weshalb es notwendig sein sollte, eine gewährte Rücksichtnahme "rückgängig zu machen", wie es in der Begründung zum Gesetzentwurf zu lesen ist. Gerade in der jetzigen finanziellen Situation und im Zusammenhang mit dem Stärkungspaktgesetz ist es geradezu kontraproduktiv für den Erfolg des Unternehmens, wenn den Umlageverbänden nun auch noch zu-

sätzliche Instrumentarien für eine Belastung der Umlage zahlenden Städte und Gemeinden an die Hand gegeben werden sollen. Die Vorstellung, man könne Landschaftsverbände oder Kreise durch aufsichtliches Verhalten daran hindern, von der Erhebung einer Sonderumlage abzusehen, ist – rechtlich gesehen – Wunschdenken. Auch im Falle der Sonderumlage würde es sich um eine reine Rechtsaufsicht handeln.

Es ist zudem keine zeitliche Komponente im Gesetzestext definiert. Die Umlageverbände können demnach auch für eine unter Umständen etliche Jahre zurückliegende Inanspruchnahme des Eigenkapitals eine Sonderumlage erheben. Es wird aus dem Gesetzestext nicht klar, ob die Umlageverbände trotz möglicherweise zuvor oder in der Folge in Jahresabschlüssen entstandener Überschüsse, die die eingetretenen Eigenkapitalreduzierungen mindern oder gar überkompensieren, eine Sonderumlage für das eine Jahr der Eigenkapitalminderung erheben dürfen. Mindestens dies müsste rechtlich ausgeschlossen werden.

Insgesamt zeigt die Bewertung leider, dass das von den gemeindlichen Spitzenverbänden verfolgte Anliegen – nämlich eine auch rechtlich belastbare Einbindung der Umlageverbände in die den Städten und Gemeinden im Rahmen des Stärkungspakts abverlangte strikte und schmerzhafteste Haushaltsdisziplin – mit dem Entwurf des Umlagegenehmigungsgesetzes verfehlt wird.

4 Vorschläge zur Nachbesserung des Gesetzentwurfs

Städtetag und Städte- und Gemeindebund fordern deshalb eine grundlegende Nachbesserung des Gesetzentwurfs, die neben einem Verzicht auf die Einführung der Sonderumlage eine dringend erforderliche Konkretisierung des Rücksichtnahmegebotes für Umlageverbände beinhaltet. Dazu zählen:

- Die Verankerung einer gesetzlichen Pflicht von Umlageverbänden zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts, wenn und solange Kommunen, die mehr als die Hälfte der Kreiseinwohner repräsentieren, ebenfalls HSK-pflichtig sind.
- Die Zulässigkeit der Erhöhung von Umlagesätzen nur unter der Voraussetzung, dass alle anderen Möglichkeiten, den Umlagehaushalt auszugleichen, ausgeschöpft sind. Zu diesen Möglichkeiten zählen ausdrücklich auch ein Absenken der Ausgleichsrücklage auf Null und ggf. ein Zugriff auf die allgemeine Rücklage.
- Wertberichtigungen, z. B. bei Finanzanlagen, die weiterhin ergebniswirksam bleiben, müssen direkt gegen die allgemeine Rücklage gebucht werden können mit der weiteren Konsequenz, dass sie bei der Bestimmung der für die Haushaltssicherung maßgeblichen Größen nicht zu berücksichtigen sind.
- Die Verpflichtung zur Benehmensherstellung bei der Festsetzung der Kreisumlage. "Benehmen" ist eine stärkere Beteiligungsform als die bloße Anhörung, bei der die mitwirkungsberechtigten Städte und Gemeinden lediglich die Gelegenheit erhalten, ihre Vorstellungen in das Verfahren einzubringen. Im Rahmen der Benehmensherstellung ist von der umlageerhebenden Körperschaft eine gesteigerte materielle Rücksichtnahme zu verwirklichen, die sich in einem ernsthaften Bemühen um die Herstellung eines Einvernehmens äußert. § 55 KrO NRW könnte wie folgt heißen:
 - 1 *Die Festsetzung der Kreisumlage erfolgt im Benehmen mit den kreisangehörigen Gemeinden. Das Benehmen ist 6 Wochen vor Aufstellung des Entwurfs der Haushaltssatzung einzuleiten.*
 - 2 *Stellungnahmen der Gemeinden im Rahmen der Benehmensherstellung werden dem Kreistag mit der Zuleitung des Entwurfs der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen dem Kreistag zur Kenntnis gegeben.*

Grundanliegen einer gesetzlichen Regelung muss es in jedem Fall sein, das Rücksichtnahmegebot im Sinne der Gewährleistung einer gleichmäßigen Finanzentwicklung von Umlageverbänden einerseits und umlagepflichtiger Gebietskörperschaften andererseits zu konkretisieren.

Mit freundlichen Grüßen



Helmut Dedy
Ständiger Stellvertreter
des Hauptgeschäftsführers
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes
Nordrhein-Westfalen