

An die

- Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister,
- Landrätinnen und Landräte sowie
- Bürgermeisterinnen und Bürgermeister

in Nordrhein-Westfalen

Städtetag Nordrhein-Westfalen  
Ansprechpartner:  
Hauptreferentin Dr. Birgit Frischmuth  
Tel.-Durchwahl: 030-37711-710  
Fax-Durchwahl: 0221-3771-7710  
E-Mail: birgit.frischmuth@staedtetag.de

Landkreistag Nordrhein-Westfalen  
Ansprechpartner:  
Referent Dr. Christian von Kraack  
Tel.-Durchwahl: 0211-300491-110  
Fax-Durchwahl: 0211-300491-5110  
E-Mail: kraack@lkt-nrw.de

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen  
Ansprechpartner:  
Hauptreferent Andreas Wohland  
Tel.-Durchwahl: 0211-4587-255  
Fax-Durchwahl: 0211-4587-292  
E-Mail: andreas.wohland@kommunen-in-nrw.de

Datum: 22.11.2012  
Aktenzeichen: IV/1 942-00 (StGB NRW)

## **Umlagenehmigungsgesetz (UmlGenehmG) – Benehmsherstellung nach § 55 KrO NRW n. F.**

Hier: Hinweise zur Anwendung

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Umlagenehmigungsgesetz (UmlGenehmG – GV. NRW. 2012 S. 427) ist Ende September in Kraft getreten. Die Vorschriften sind erstmals auf das Haushaltsjahr 2013 anzuwenden: Dieses Gesetz sieht u. a. eine Neufassung der Vorschrift über die Beteiligungsrechte der kreisangehörigen Gemeinden bei der Aufstellung der Kreishaushaltssatzung nach § 55 KrO NRW vor, die wegen der Verweisungen in § 22 Abs. 4 LVerbO NRW und § 20 Abs. 1 RVRG auch auf das Verhältnis zwischen den Landschaftsverbänden bzw. dem Regionalverband Ruhr und den jeweiligen Mitgliedskörperschaften Anwendung findet.

Da diese Vorschrift die Haushaltsaufstellungsverfahren vor Ort in den verschiedensten Stadien erreicht und verschiedene Umsetzungsfragen aufwirft, werden mit diesem gemeinsamen Rundschreiben Hinweise zur Umsetzung des nach § 55 KrO NRW n. F. vorgesehenen Verfahrens in Abstimmung mit dem Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (MIK NRW) allgemein (nachstehend unter A.) sowie in derzeit laufenden Haushaltsverfahren gegeben (nachstehend unter **B.**).

### **A. Neufassung des § 55 KrO NRW**

Die Neufassung des § 55 KrO NRW (Beteiligungsrechte der kreisangehörigen Gemeinden) lautet:

*(1) Die Festsetzung der Kreisumlage erfolgt im Benehmen mit den kreisangehörigen Gemeinden. Das Benehmen ist sechs 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 Absatz 1 Satz 1 erfolgt die „Festsetzung der Kreisumlage“ nun im „Benehmen“ mit den kreisangehörigen Gemeinden. Die Begrifflichkeit „Festsetzung der Kreisumlage“ ist dabei nicht wörtlich i.S. der Festsetzung der Kreisumlage durch Bescheid im Einzelfall, sondern sinngemäß als „Bestimmung des Kreisumlagesatzes“ nach der Kreishaushaltssatzung zu verstehen. Gegenstand der Benehmensherstellung ist dabei die Bestimmung des Kreisumlagesatzes. Den Gemeinden ist Gelegenheit zu geben, zur vorgesehenen Höhe des Umlagesatzes im Zusammenspiel mit den erwarteten Umlagegrundlagen antrachts der erwarteten Deckungslücke zwischen den Aufwendungen und den sonstigen Erträgen des Kreises nach § 56 Abs. 1 KrO NRW Stellung zu nehmen. Die darauf gerichtete Benehmensherstellung ist nach § 55 Abs. 1 Satz 1 KrO n. F. sechs Wochen vor der Aufstellung des Entwurfes der Haushaltssatzung einzuleiten. Dies entspricht dem Willen des Gesetzgebers, den Gemeinden damit die Gelegenheit zur Stellungnahme im Planungsverfahren – also vor Bestätigung des Entwurfes durch den Landrat gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 80 Abs. 1 und 2 Satz 1 GO NRW – zu geben. Damit die Gemeinden dabei auf die noch nicht festgelegte Willensbildung der Kreisverwaltung einwirken können, wird die Benehmensherstellung zu einem Zeitpunkt eingeleitet, zu dem sich die Planungen der Kreisverwaltung noch nicht in einem Entwurf der Kreishaushaltssatzung und des Kreishaushaltsplanes gefestigt haben. Den Gemeinden können deshalb zu diesem Zeitpunkt nur Eckpunkte bzw. Basisdaten als substantiierte Orientierungsgröße für einen noch aufzustellenden Entwurf der Haushaltssatzung des Kreises zur Verfügung gestellt werden.

Mit diesem Ziel bedeutet das Benehmensherstellungsverfahren nach § 55 KrO NRW n. F. eine neue Verfahrensverdichtung bei der Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden vor Aufstellung des Entwurfs der Kreishaushaltssatzung. Das Verfahren bietet damit eine neue Chance, zu politisch gemeinsam getragenen Inhalten zu kommen.

In diesem Rahmen sind die kreisangehörigen Gemeinden nach § 55 Abs. 1 Satz 2 KrO NRW n. F. spätestens sechs Wochen vor dem für die Bestätigung des Entwurfes der Kreishaushaltssatzung erwarteten Zeitpunkt durch den Kreis über die nach dieser Frist erwartete Aufstellung des Entwurfes der Kreishaushaltssatzung dokumentierbar zu unterrichten. Gleichzeitig sind sie über die Möglichkeit zur Stellungnahme zur beabsichtigten Aufstellung des Kreishaushaltssatzentwurfes unter Hinweis auf diese Frist zu unterrichten. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Gelegenheit zur Stellungnahme gem. § 55 Abs. 2 Satz 1 KrO NRW n. F. mit der Zuleitung des Entwurfes der Haushaltssatzung an den Kreistag endet, da eingegangene Stellungnahmen dem Kreistag mit dem Entwurf zur Kenntnis zu geben sind. Die Einleitung des Benehmensherstellungsverfahrens umfasst damit drei Punkte: die Unterrichtung über die Frist, die Möglichkeit zur Stellungnahme und Informationen zur vorgesehenen Höhe des Umlagesatzes. Dabei sollte – im Sinne des gemeinsamen Miteinanders und da zu diesem Zeitpunkt nach dem Sinn des neuen vorgezogenen Verfahrens kein Haushaltsplanentwurf vorgelegt werden kann – keine Beschränkung auf diese drei Kernpunkte erfolgen, sondern ein erläuterndes Eckpunktepapier zur Verfügung gestellt werden, das Ausführungen zur erwarteten Deckungslücke zwischen den Aufwendungen und den sonstigen Erträgen des Kreises, zu den erwarteten Umlagegrundlagen und zum möglichen Umlagesatz enthält.

Die Frage, ob die Stellungnahme der Gemeinde/Stadt im Benehmensverfahren zur Kreisumlage oder die des Kreises im Benehmensverfahren zur Landschaftsverbandsumlage ausschließlich durch den Bürgermeister/die Bürgermeisterin oder den Landrat/die Landrätin erteilt werden kann oder ob ein Beschluss des Rates bzw. des Haupt- und Finanzausschusses oder des Kreistages erforderlich ist, ist bisher rechtlich nicht abschließend geklärt. Nach unserer mit dem MIK NRW

abgestimmten Auffassung handelt es sich um ein Geschäft der laufenden Verwaltung (bei Gemeinden mit dem Rückholrecht des Rates). Der Gesetzgeber wollte nur das Beteiligungsverfahren des § 55 KrO NRW zwischen Kreis und Gemeinden verdichten, nicht jedoch in die Zuständigkeitsordnung innerhalb der Gemeinden eingreifen. Es handelt sich damit um einen verwaltungsinternen Vorgang, der auch aus Praktikabilitätsgründen (Einhaltung der 6-Wochen-Frist) von der Verwaltung zu erledigen ist. Auch enthielt schon die ehemalige Verwaltungsverordnung zu § 41 GO NRW die Empfehlung, die Entscheidung, ob es sich jeweils um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt, dem pflichtgemäßen Ermessen des Hauptverwaltungsbeamten zu überlassen. Letztendlich kann die Frage dahingestellt bleiben, da der Rat gemäß § 41 Abs. 3 GO NRW sich diese Angelegenheit zur Entscheidung vorbehalten kann. In diesem Fall sind jedoch organisatorische Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die 6-Wochen-Frist eingehalten werden kann.

Ungeachtet dessen berühren Fehler innerhalb der gemeindeinternen Zuständigkeitsordnung die Rechtmäßigkeit der Kreishaushaltssatzung nicht, da es sich um Entscheidungen im Innenverhältnis der nach § 55 KrO NRW zu beteiligenden Körperschaften handelt.

Nach Ablauf der 6-Wochen-Frist stellt der Hauptverwaltungsbeamte der beteiligten Gebietskörperschaft das Benehmen auf Grundlage der innerhalb der Frist zugegangenen Stellungnahmen der kreisangehörigen Gemeinden fest. Die Feststellung des Benehmens ist dabei ein formaler Vorgang, der keine Wertung über die Begründet- oder Unbegründetheit der im Benehmensherstellungsverfahren erhobenen Einwendungen beinhaltet, sondern lediglich die Feststellung, dass das Benehmensherstellungsverfahren ordnungsgemäß eingeleitet sowie abgeschlossen wurde und dabei die innerhalb der Frist zugegangenen Stellungnahmen abgegeben wurden.

Nach § 55 Abs. 2 Satz 1 KrO NRW n. F. sind die im Verfahren der Benehmensherstellung nach § 55 Abs. 1 KrO NRW n.F. eingegangenen Stellungnahmen der kreisangehörigen Gemeinden dem Kreistag mit der Zuleitung des Entwurfes der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen zur Kenntnis gegeben. Dabei ist unter Angabe der Gründe zu erläutern, inwiefern diesen Stellungnahmen beim Entwurf der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans nebst Anlagen gefolgt wurde bzw. inwiefern dies nicht erfolgte.

Nach § 55 Abs. 2 Satz 2 KrO NRW n. F. ist den Gemeinden auf Wunsch Gelegenheit zur Anhörung zu geben. Bei dieser Anhörung handelt es sich um eine neben das Benehmensherstellungsverfahren tretende Möglichkeit der Anhörung der Umlagezahlenden. Die Gelegenheit zur Anhörung bezieht sich jetzt auf den vorliegenden Entwurf der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen. Für die Ausgestaltung der Anhörung ist die sie durchführende Gebietskörperschaft zuständig. Nähere Maßgaben hierzu enthält § 55 Abs. 2 Satz 2 KrO NRW n. F. nicht. Die Entscheidung über die Ausgestaltung stellt dabei als verfahrensvorbereitende Regelung ein Geschäft der laufenden Verwaltung dar. Auf Seiten der die Anhörung durchführenden wie der anzuhörenden Gebietskörperschaft ist daher jeweils der Hauptverwaltungsbeamte zuständig. Der Hauptverwaltungsbeamte der die Anhörung durchführenden Gebietskörperschaft entscheidet daher bei Vorliegen des entsprechenden Wunsches der anzuhörenden Gebietskörperschaft im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens über die sachangemessene Ausgestaltung des anzuwendenden Rahmens: Er hat dabei den Zeitpunkt und die Form der Anhörung (u.a. schriftlich oder mündlich, öffentlich oder nicht-öffentlich, in einem separaten Termin oder im Vertretungsorgan oder einem seiner Ausschüsse) festzulegen.

Der Kreistag hat sodann nach § 55 Abs. 2 Satz 3 KrO NRW n. F. über die in den Stellungnahmen nach § 55 Abs. 1 KrO NRW n. F. erhobenen Einwendungen der Gemeinden in öffentlicher Sitzung zu beschließen. Das Beratungsergebnis des Kreistags und dessen Begründung hat der Kreis den Gemeinden nach § 55 Abs. 2 Satz 4 KrO NRW n. F. mitzuteilen. Die Mitteilung dieses Inhalts ist also nicht mehr nur auf Anfrage – wie nach § 55 Abs. 2 Satz 2 KrO NRW a.F. – zu übermitteln, sondern von Amts wegen.

## B. Umsetzung im Übergangszeitraum 2012

Die Neufassung dieser Bestimmung hat die Haushaltsplanungs- und -aufstellungsverfahren für das Haushaltsjahr 2013 in den verschiedensten Stadien erreicht.

Für die Anwendung von § 55 KrO NRW n.F. gilt der Grundsatz, dass ein rückwirkender Eingriff in bereits vollzogene Verfahrensschritte nicht erforderlich ist. Es sind folgende Fallgestaltungen möglich:

- Sofern die Einleitungsfrist von sechs Wochen noch eingehalten werden kann, ist § 55 KrO NRW n.F. anzuwenden.
- Wenn der bestätigte Entwurf der Haushaltssatzung mit Anlagen bereits in den Kreistag eingebracht wurde, ist das Verfahren bereits zu weit fortgeschritten, um die Beteiligung in neuer Form durchzuführen. Es ist dabei auch zu berücksichtigen, dass in diesen Fällen bereits das Beteiligungsverfahren nach § 55 KrO NRW a.F. durchgeführt wurde.
- Eine neue Beteiligung ist auch dann nicht erforderlich, wenn die Einleitungsfrist von sechs Wochen vor Aufstellung des Entwurfs der Haushaltssatzung nach den bereits festgelegten und feststehenden Terminen nicht mehr eingehalten werden kann. In diesen Fällen ist das Einwendungsverfahren nach § 55 KrO a.F. abzuwickeln.

In allen Fällen hat der Kreistag mit dem Beschluss über die Haushaltssatzung über die erhobenen Einwendungen der Gemeinden in öffentlicher Sitzung nach § 55 Abs. 2 Satz 3 KrO NRW zu beschließen. Der Kreis hat das Ergebnis den Gemeinden nach § 55 Abs. 2 Satz 4 KrO NRW n. F. nebst Begründung mitzuteilen.

Wir bitten, diese Auslegungshinweise der örtlichen Praxis im Umgang mit dem Gesetz zugrunde zu legen. Für Rückfragen stehen Ihnen die Geschäftsstellen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Helmut Dedy  
Ständiger Stellvertreter des  
Geschäftsführenden Vorstandsmitglieds  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein  
Hauptgeschäftsführer  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



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