

Die Regionaldirektorin	REGIONALVERBAND RUHR 
Drucksache Nr.: 13/1600-1	

	06.12.2019
Beschlussvorlage	öffentlich

Beratungsfolge	Beratungsstatus	Sitzung am	TOP
Verbandsversammlung	beschließend	13.12.2019	

Betreff: Benehmensherstellung mit den Mitgliedskörperschaften gemäß § 55 KrO NRW zur Verabschiedung der Haushaltssatzung 2020/2021

Beschlussvorschlag

Die Verbandsversammlung beschließt, dass der Hebesatz zur Feststellung der Verbandsumlage auf 0,68 % festgelegt wird. Die Einwendungen der Mitgliedskörperschaften werden zurückgewiesen.

Begründung:

Benehmensherstellung auf Basis des Eckdatenentwurfs zu dem konstanten Hebesatz von 0,6717 %

Am 18.09.2012 wurde vom Landtag das Gesetz über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen (Umlagegenehmigungsgesetz – UmlGenehmG) verabschiedet. Das Gesetz ist am 29.09.2012 in Kraft getreten. Inhalt dieses Gesetzes ist u. a., dass die Festsetzung der Kreisumlage im Benehmen mit den kreisangehörigen Gemeinden nach § 55 Kreisordnung zu erfolgen hat. Dies gilt entsprechend für die Mitgliedskörperschaften des Regionalverbandes Ruhr.

In der Zeit vom 08.08.2019 bis zum 19.09.2019 fand das Beteiligungsverfahren der Mitgliedskörperschaften zur Festsetzung des Umlagehebesatzes des RVR 2020/2021 gemäß § 55 Kreisordnung auf Basis eines vorgelegten Eckdatenentwurfs statt. Grundlage des Eckdatenentwurfs ist ein Hebesatz von 0,6717 %. Ziel des Verfahrens ist die Herstellung des Benehmens zur Festsetzung des Hebesatzes der Umlage des Regionalverbandes Ruhr.

Der den Mitgliedskörperschaften vorgelegte Eckdatenentwurf berücksichtigte u. a. Erträge aus Zuschüssen von Kommunen in Höhe von rd. 863 T€ für die Finanzierung der Aufwendungen, die im Zusammenhang mit der Internationalen Gartenausstellung 2027 (IGA 2027) in der Metropole Ruhr stehen. Diese Zuschüsse sollten auf Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen dem RVR und seinen Mitgliedskörperschaften vereinbart werden. Eine Abwicklung über eine erhöhte Verbandsumlage war zu diesem Zeitpunkt nicht geplant und somit nicht Gegenstand des Eckdatenentwurfs, so dass die Benehmensherstellung mit einem im Vergleich zum Vorjahr konstanten Hebesatz eingeleitet wurde.

Die eingegangenen Stellungnahmen wurden gemäß § 55 Absatz 1 Satz 2 KrO NRW der Verbandsversammlung mit der Zuleitung des Entwurfs der Haushaltssatzung 2020 / 2021 mit ihren Anlagen zur Kenntnis gegeben (Drucksache Nr. 13/1533).

Die Städte Hamm und Herne erheben gegen die Festsetzung des Hebesatzes für die Verbandsumlage auf 0,6717 % keine Bedenken. Die Stadt Bochum stellt grundsätzlich das Benehmen her, bittet jedoch für die Zukunft um eine stärkere Ausschöpfung von Einsparpotentialen. Der Kreis Recklinghausen bewertet positiv, dass der RVR beabsichtigt, die Jahresfehlbeträge über die Ausgleichsrücklage zu decken, sieht die Verzögerungen bei der Aufstellung des Regionalplans allerdings sehr kritisch. Die Städte Dortmund, Gelsenkirchen und Hagen erwarten eine Überprüfung des Hebesatzes bzw. regen eine entsprechende Reduzierung an. Die Städte Bottrop, Mülheim an der Ruhr, der Kreis Unna und der Kreis Wesel führen unter anderem an, dass bei einem gegenüber dem Vorjahr konstanten Hebesatz in Höhe von 0,6717 v. H. in Verbindung mit den höheren Umlagegrundlagen in den Haushaltsjahren 2020 / 2021 das Umlageaufkommen auf einen Wert von rd. 70,4 Mio. € bzw. 72,1 Mio. € steigt. Dies führt unmittelbar zu einer Mehrbelastung der Haushalte der Mitgliedskommunen.

Nahezu alle Mitgliedskörperschaften fordern, dass sämtliche im Haushaltsplan 2020 / 2021 vorgesehenen Aufwendungen und Projekte noch einmal einer kritischen Prüfung unterzogen werden sollten, insbesondere hinsichtlich der Steigerungen bei den Personalaufwendungen. Auf eine Stellungnahme verzichtet haben die Städte Essen und Oberhausen.

Eine Rückäußerung zur eingeplanten Abwicklung der finanziellen Beiträge der Mitgliedskörperschaften über separate Zuschüsse außerhalb der Verbandsumlage erfolgte nicht. Insbesondere forderte keine der Mitgliedskörperschaften die Vereinnahmung der o. g. Finanzbeteiligungen an der IGA 2027 über eine erhöhte Verbandsumlage. Insofern konnte die Verwaltung des RVR davon ausgehen, dass alle Mitgliedskörperschaften mit der vom RVR vorgeschlagenen Vereinnahmung der finanziellen Beiträge über 863 T€ unabhängig von der Verbandsumlage einverstanden sind.

Information und Benehmensherstellung zur Hebesatzerhöhung auf 0,68 % aufgrund der Empfehlung des Kommunalrates

Im Jahr 2018 haben sowohl der RVR als auch die Mitgliedskörperschaften die Durchführung der IGA 2027 in der Metropole Ruhr sowie die Beteiligung der Mitgliedskörperschaften an den Kosten des Durchführungshaushaltes der IGA 2027 gGmbH in ihren jeweiligen politischen Gremien behandelt. Eine Übersicht über die Beratungsergebnisse der einzelnen Mitgliedskörperschaften enthält **Anlage 1**.

Grundsätzlich bestehen zur Vereinnahmung der finanziellen Beiträge der Mitgliedskörperschaften zwei Möglichkeiten:

- die Vereinnahmung über die allgemeine RVR-Verbandsumlage,
- die Vereinnahmung über ein zwischen dem RVR und seinen Mitgliedskörperschaften abzuschließenden öffentlich-rechtlichen Vertrag.

a) Vereinnahmung über die allgemeine RVR-Verbandsumlage

Eine erste Möglichkeit besteht darin, die Beiträge der Mitglieder über die allgemeine RVR-Verbandsumlage zu vereinnahmen.

Die Verbandsumlage ist jedoch volatil und hängt im Wesentlichen von sich jährlich ändernden Umlagegrundlagen ab. Die Umlagegrundlagen zur Ermittlung der normierten Ertragskraft im Zusammenhang mit der Berechnung der Schlüsselzuweisungen sind die Steuerkraftmesszahlen der Gemeinden, die zu veranschlagenden Schlüsselzuweisungen der Gemeinden und Kreise sowie die Abrechnungsbeträge der Kreise nach § 7 Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW gemäß des jährlich neu erscheinenden Gemeindefinanzierungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen. Dies bedeutet, dass die jährliche Höhe der RVR-Verbandsumlage von vielen externen Faktoren beeinflusst wird. Die grundsätzliche Finanzierung des Durchführungshaushalts in dem vom Kommunalrat empfohlenen Modell geht jedoch davon aus, dass die finanziellen Beiträge der Mitgliedskörperschaften für einen Zeitraum von 10 Jahren fix sind und sich nicht von Jahr zu Jahr ändern. Diese Konzeption widerspricht bereits grundsätzlich der Abwicklung über die RVR-Verbandsumlage.

Die Volatilität der Verbandsumlage würde bei Veränderung der Umlagegrundlagen eine jährliche Änderung des Hebesatzes mit sich bringen. Ziel war jedoch, den Hebesatz möglichst stabil zu halten und nur in größeren Zeitabständen in Abhängigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung zu verändern.

Neben der eigentlichen Höhe der finanziellen Beiträge bringt die Verbandsumlage zudem den Nachteil mit sich, dass sich der prozentuale Anteil der einzelnen Mitgliedskörperschaften an der Verbandsumlage ebenfalls von Jahr zu Jahr ändert. Dies würde auch einen von Jahr zu Jahr unterschiedlichen finanziellen Beitrag an der IGA 2027 mit sich bringen. Auch dies entspricht nicht der Grundkonzeption der Finanzierung, die vom Kommunalrat empfohlen wurde.

b) Vereinnahmung über ein zwischen dem RVR und seinen Mitgliedskörperschaften abzuschließenden öffentlich-rechtlichen Vertrag

Die zweite Möglichkeit besteht in einer vertraglichen Vereinbarung zwischen dem RVR und seinen Mitgliedskörperschaften. In einem solchen Vertrag können über einen Zeitraum von 10 Jahren fixe, sich nicht auf externe Faktoren stützende finanzielle Beiträge geregelt werden. Auch die prozentualen Anteile der einzelnen Mitglieder an der Finanzierung des Durchführungshaushalts verändern sich aufgrund einer vertraglichen Regelung nicht.

Aufgrund der beschriebenen Vorteile hat sich der RVR somit entschieden, die finanziellen Beiträge der Mitgliedskörperschaften über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zu vereinnahmen. Bereits im Eckdatenentwurf zum Doppelhaushalt 2020/2021 im Rahmen der Benehmensherstellung ist diese Verfahrensweise haushaltsrechtlich transportiert worden. Ablehnende Stellungnahmen hierzu sind von keiner Mitgliedskörperschaft ergangen. Zudem ist der Grundsatzbeschluss zur Finanzierung der IGA 2027 in den meisten Mitgliedskörperschaften bewusst ohne Hinweis auf die Abwicklung über die RVR-Verbandsumlage bei einem Großteil der Mitgliedskörperschaften erfolgt.

Insofern hat der RVR in Abstimmung mit der beratenden Kanzlei den Entwurf eines öffentlich-rechtlichen Vertrages über die Bereitstellung finanzieller Mittel der RVR-Mitgliedskörperschaften zur anteiligen Finanzierung des Durchführungshaushaltes der Internationalen Gartenausstellung (IGA) Metropole Ruhr 2027 gGmbH an alle Mitgliedskörperschaften verschickt (**Anlage 2**).

Inhaltliche Rückfragen zum Vertragsentwurf wurden lediglich vom Ennepe-Ruhr-Kreis gestellt, die jedoch abschließend beantwortet werden konnten. Eine ablehnende Haltung zum Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrag ist erstmals in der Referent*innen-Runde der Hauptverwaltungsbeamten am 21.11.2019 vom Referent des Landrates des Kreises Unna signalisiert worden. Begründet wurde die Haltung zunächst nicht.

Aufgrund der Signale aus der Referent*innen-Runde wurde in der Sitzung des Kommunalrates am 28.11.2019 die anteilige Finanzierung der IGA 2027 durch die Mitgliedskörperschaften erörtert. Von den anwesenden Oberbürgermeistern bzw. Landräten äußerte nur der Landrat des Kreises Unna, Herr Michael Makiolla, den vorgelegten Vertragsentwurf nicht unterzeichnen zu können. Begründet wurde dies damit, dass der Kreistag des Kreises Unna im Rahmen der Grundsatzvorlage vom 09.10.2018 darüber informiert worden sei, dass die finanziellen Beiträge des Kreises Unna über die allgemeine RVR-Verbandsumlage finanziert würden. Der Originalwortlaut aus der Vorlage 141/18 für die Sitzung des Kreistages am 09.10.2018 lautet: „... Ein Anteil in Höhe von 25 Mio. Euro ist innerhalb der nächsten 10 Jahre von den Mitgliedskörperschaften des RVR aufzubringen. Das gewichtete Verteilungsmodell des RVR sieht eine stärkere Beteiligung der Städte und Kreise mit Hauptstandorten (Zukunftsgärten) vor. Insgesamt bedeutet dies, dass der Kreis Unna mittelbar über die RVR-Umlage an der Finanzierung des Durchführungshaushaltes beteiligt ist.“ Der Kreis Unna weicht hier von der vom RVR zur Verfügung gestellten Mustervorlage ab. Der Landrat des Kreises Unna wollte, um weitere Diskussionen rund um die IGA 2027 im politischen Raume zu vermeiden, nicht erneut mit einer Beschlussvorlage in die politische Beratung eintreten und sah sich aus diesem Grunde außer Stande, den Vertrag zu unterzeichnen.

Von anderen Mitgliedskörperschaften ist keine negative Rückmeldung erfolgt, so dass davon auszugehen ist, dass die übrigen 14 Mitglieder den Vertrag unterzeichnen würden. Der Kommunalrat hat in seiner Sitzung am 28.11.2019 aufgrund des Widerstandes aus dem Kreis Unna empfohlen, die finanziellen Beiträge über die RVR-Verbandsumlage abzuwickeln.

Mit Schreiben vom 29.11.2019 hat der RVR seine Mitglieder über die Diskussionen im Kommunalrat und eine Anhebung des Hebesatzes um 0,0083 Prozentpunkte auf dann 0,68 % informiert und die Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 06.12.2019 eingeräumt. Dieses Verfahren ist mit dem MHKBG NRW kommunalverfassungsrechtlich abgestimmt.

Auf eine Stellungnahme verzichtet hat die Stadt Essen.

Die Stadt Dortmund erklärt sich mit der geplanten Hebesatzerhöhung für das Jahr 2020 einverstanden, weist jedoch in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass in der bisherigen Vereinbarung der Zuschuss der Stadt Dortmund über 10 Jahre festgeschrieben war. Bei einem gleichbleibenden Hebesatz von 0,68 % wird sich dieser Anteil jedoch durch steigende Umlagegrundlagen Jahr für Jahr erhöhen, so dass, um eine kontinuierliche Zuschusserhöhung „auf kaltem Wege“ zu vermeiden, der Hebesatzanteil für die IGA-Finanzierung ab dem Haushaltsjahr 2021 separat zu ermitteln und auszuweisen ist.

Die Stadt Oberhausen bringt in ihrer Stellungnahme zum Ausdruck, dass dem Weg der Vereinnahmung der IGA-Finanzierungsanteile über eine erhöhte RVR-Verbandsumlage oder über einen öffentlich-rechtlichen Vertrag nichts im Wege steht.

Alle übrigen RVR-Mitglieds Körperschaften haben keine Rückäußerung zur gesetzten Frist übermittelt. Die eingegangenen Stellungnahmen sind als **Anlage 3** der Vorlage beigefügt.

Alternativen zur Finanzierung der finanziellen Beiträge der Mitglieds Körperschaften

Der RVR hat im Haushaltsplanentwurf 2020/2021 für die Jahre 2020 ff. Erträge aus Zuschüssen von Kommunen in Höhe von 863 T€ jährlich veranschlagt. Die Haushaltsplanung und Berechnung des Hebesatzes der Verbandsumlage fußt auf diesen Ertragserwartungen.

Sollte der Hebesatz der Verbandsumlage nicht wie vorgeschlagen erhöht und der öffentlich-rechtliche Vertrag nicht unterschrieben werden, fehlen dem RVR in den nächsten 10 Jahren Erträge über rd. 8,6 Mio. €. Dieser Betrag müsste durch ertragserhöhende oder aufwandsmindernde Konsolidierungsmaßnahmen an anderer Stelle des Haushaltes aufgefangen werden. Dies bedingt die Bereitschaft zu ernsthaften Einschnitten in einzelnen Produkten des RVR-Haushaltes.

Sollten keine ausreichenden Konsolidierungsmaßnahmen gelingen, droht die Ausgleichsrücklage im Rahmen der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung komplett aufgezehrt zu werden. Die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage auf Basis der Ergebnisplanung im vorliegenden Entwurf geht davon aus, dass die Ausgleichsrücklage bis zum Jahr 2022 auf rd. 1,9 Mio. € abgeschmolzen wird. Ein weiterer Ertragsausfall in Höhe von 863 T€ jährlich führt dazu, dass die Ausgleichsrücklage entsprechend früher verbraucht sein wird.

Eine weitere Alternative ist ein Vertragsabschluss ohne den Kreis Unna, jedoch mit allen übrigen 14 Mitgliedern, die bisher keine ablehnende Haltung gegen die Vertragsunterschrift gezeigt haben. Ein solches Vorgehen ist jedoch aufgrund der hiermit verbundenen Signalwirkung abzulehnen.

Nach § 55 Absatz 2 Satz 3 KrO NRW muss die Verbandsversammlung die vorgenannten Einwendungen der Mitglieds Körperschaften in öffentlicher Sitzung zurückweisen. Der Beschluss muss dabei getrennt von dem Beschluss über die Haushaltssatzung ergehen.

Finanzielle und haushaltmäßige Auswirkungen sowie Folgewirkungen:

1. Teilergebnisplan Kostenstelle _____; Kostenträger _____; Vorgangs-Nr. _____

Teilergebnisplan	Lfd. HH-Jahr	2020	2021	2022	2023 ff.
Erträge					
Personalaufwendungen					
Sachaufwendungen					
Abschreibungen und Zinsaufwand (6 % p. a. vom investiven Eigenanteil)					
Summe (Eigenanteil)					
Veranschlagt im Haushaltsplan	Lfd. HH-Jahr	2020	2021	2022	2023 ff.
Erträge					
Personalaufwendungen					
Sachaufwendungen					
Abschreibungen und Zinsaufwand (6 % p. a. vom investiven Eigenanteil)					
Summe					
Abweichungen ¹					

2. Teilfinanzplan Kostenstelle _____; Kostenträger _____; Investitions-Nr. _____

Teilfinanzplan	Lfd. HH-Jahr	2020	2021	2022	2023 ff.
Einzahlungen					
Auszahlungen					
Summe (Eigenanteil)					
Veranschlagt im Haushaltsplan	Lfd. HH-Jahr	2020	2021	2022	2023 ff.
Einzahlungen					
Auszahlungen					
Summe					
Abweichungen ¹					

¹ Positiver Wert = Nachveranschlagung bzw. Deckung erforderlich

3. Auswirkungen

- Eine Nachveranschlagung/überplanmäßige bzw. außerplanmäßige Mittelbereitstellung ist nicht erforderlich (**Haushaltsverbesserung/-neutralität**).
- Eine Nachveranschlagung/überplanmäßige bzw. außerplanmäßige Mittelbereitstellung ist erforderlich (**Haushaltsverschlechterung**). Erläuterungen siehe unten.
- Folgewirkungen sind in dem o. g. Bedarf berücksichtigt.

Erläuterungen: Die Abwicklung über die Verbandsumlage führt bei den Mitgliedskörperschaften sowie beim RVR nicht zu finanziellen Mehrbelastungen.

4. Bilanz

Veräußerungsgewinne bzw. -verluste können gemäß § 43 Abs. 3 GemHVO NRW zu zusätzlichen finanziellen Auswirkungen in der Bilanz führen.

- Keine Auswirkungen, weil keine Veräußerungsgewinne bzw. -verluste entstehen.
- Die finanziellen Auswirkungen aus Veräußerungsgewinnen bzw. -verlusten werden in den Erläuterungen dargestellt.

Erläuterungen:

Sachbearbeiter/in	Referat / Referatsleiter/in	Bereich / Beigeordnete/r	Regionaldirektorin Karola Geiß-Netthöfel
Rogosenski, Alexandra	Holtmann, Thomas	Bereich II Wirtschaftsführung	
Akt.zeichen		Schlüter, Markus	