

Stellungnahme¹

**der Verbandsversammlung und
der Verbandsvorsteherin
des Landesverbandes Lippe
vom 29.05.2018**

zum

Artikel 6

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 17. WAHLPERIODE NEUDRUCK STELLUNGNAHME 17/822 A02, A19

**des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Stärkung
und zur Änderung kommunalrechtlicher, haushalts-
rechtlicher und steuerrechtlicher Vorschriften den**

Landesverband Lippe betreffend

I. Die Verbandsversammlung des Landesverbandes Lippe fordert die Landesregierung und den Landtag Nordrhein Westfalens auf:

- 1. die Einhaltung des Grundsatzes, dass der Landesverband Lippe durch die Übernahme der Kassenführung im Rahmen der Umstellung auf die doppelte Buchführung finanziell nicht benachteiligt werden darf;**
- 2. dem besonderen Status des Landesverbandes Lippe bei der Aufstellung seiner Haushaltsrechnung zu tragen und ihm die Möglichkeit zu geben, unter Berücksichtigung seiner einzigartigen Struktur einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen;**
- 3. die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts aufgrund des besonderen Status des Landesverbandes Lippe mit transparenten Voraussetzungen zu versehen, deren Schutzmechanismen mit denen einer Kommune vergleichbar sind;**
- 4. dem Landesverband Lippe eine den Kommunen gem. § 75 Abs. 3 GO NRW vergleichbare Möglichkeit der Ausgleichsrücklage zu etablieren;**
- 5. den Landesverband Lippe auch hinsichtlich der Kosten für die Durchführung von Prüfungen in Zukunft nicht schlechter als bisher zu stellen.**

¹ Auszug aus der Stellungnahmen des LVL, die als Zuschrift 17/134 den Mitgliedern des Landtages zur Kenntnis gebracht worden ist.

II. Begründung

1. Allgemeiner Hintergrund

Das Gesetz über den Landesverband Lippe soll angesichts der geplanten Einführung der doppelten Buchführung im Landesverband Lippe angepasst werden. Der Landesverband Lippe bekennt sich ausdrücklich zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) und dessen Einführung zum 01.01.2019 und begrüßt deshalb die Änderung des Gesetzes. Dazu gab es bereits im Vorfeld einen intensiven Austausch zwischen dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen als Aufsichtsbehörde, dem Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen und dem Landesverband Lippe. Während dieses Austausches verständigten sich die Beteiligten in mehreren Treffen, Telefonaten und Schreiben auf Grundsätze für die Umstellung auf die doppelte Buchführung und die Übernahme der Kassengeschäfte durch den Landesverband.

Ein zentraler Grundsatz ist, dass der Landesverband Lippe durch die Einführung der doppelten Buchführung und die Übernahme der Kassenführung vom Land nicht finanziell schlechter gestellt werden darf. Aktuell besteht ein gesetzlicher Anspruch des Landesverbandes auf Kassenführung durch das Land NRW. Dieser Grundsatz wurde auch anlässlich des Besuchs von Vertretern des damaligen NRW-Innenministeriums (als vorherige Aufsichtsbehörde des Landesverbandes Lippe) und des NRW-Finanzministeriums in der Verbandsversammlung auf ausdrückliche Nachfrage von Abgeordneten bestätigt.

Diesen Grundsatz sieht die Verbandsversammlung durch den vorliegenden Entwurf des Gesetzes als nicht ausreichend umgesetzt.

2. Begründung zu I.1

In § 15 Abs. 1 des Gesetzentwurfs wird festgelegt: "Zur Durchführung der Kassen- und Buchungsaufgaben kann sich der Landesverband der Unterstützung Dritter bedienen. Hierfür erhält der Landesverband ab dem Jahr 2019 eine jährliche pauschale Abgeltung vom Land nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsplans."

Die jährliche Abgeltung wird mit dem Haushaltsplan des Landes festgelegt. Damit wird die Kostenerstattung des Landesverbandes in das Belieben des jeweiligen Haushaltsplans gestellt, ohne dass sichergestellt ist, dass die tatsächlichen Kosten des Landesverbandes gedeckt werden. Dies ließe sich lösen, in dem der Anfangsbetrag und dessen Dynamisierung im Gesetz geregelt werden.

Darüber hinaus ist nicht klar formuliert, ob die Erstattung der Kosten nur bei Inanspruchnahme Dritter erfolgt oder zur Durchführung der notwendigen Kassenführung auch durch den Landesverband selber. Es erscheint nicht sachgemäß, den Landesverband Lippe in dieser Hinsicht einzuschränken und in seiner ansonsten weitestgehenden Autonomie zu beschneiden.

3. Begründung zu I.2

Nach § 75 Abs. 2 Satz 1 muss der Haushalt in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Nach Satz 2 ist er ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der Erträge gleich oder höher ist als der Gesamtbetrag der Aufwendungen. Zu den Aufwendungen gehören die Abschreibungen, die beim Landesverband Lippe als höherem Kommunalverband (der besonderen Art) in erheblichem Umfang anfallen werden und denen Erträge aus der Auflösung von Sonderposten nur in geringem Ausmaß gegenüberstehen. Dies wird dazu führen, dass es nur mit äußerster Anstrengung dem Landesverband Lippe gelingen kann, den Haushaltsausgleich zu erreichen.

Wenn dann dem Landesverband Lippe keine Ausgleichsrücklage eingeräumt wird, sollte der Haushaltsausgleich herbeigeführt werden können ohne Berücksichtigung des Saldos aus Aufwendungen für Abschreibungen und Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten. Dieser Saldo wird dann direkt über die allgemeine Rücklage ausgeglichen. Eine weitere Möglichkeit der besonderen Natur des Landesverbandes Lippe als Verwalter des Vermögens des ehemaligen Landes Lippe Rechnung zu tragen wäre den Wertzuwachs beim Anlagevermögen den Abschreibungen gegenüber zu stellen.

4. Begründung zu I.3

In § 11 Abs. 1 des Gesetzentwurfs wird festgelegt: „Wenn bei Aufstellung der Haushaltssatzung der Haushalt nicht ausgeglichen ist, kann die Aufsichtsbehörde die Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes anordnen. § 76 Absatz 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen gilt entsprechend.“ Die Entscheidung, wann ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt wird und wann nicht, wird unter diesen Voraussetzungen vollständig in das Belieben der Aufsichtsbehörde gestellt. Bei Gemeinden gibt es eine Schwelle, die überschritten werden muss, bis ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt wird, so dass die Kommune eine gewisse Berechenbarkeit und Transparenz bei der Haushaltsführung hat. Für den Landesverband Lippe fehlt eine solche Schwelle, somit auch die Berechenbarkeit und Transparenz. Es sind keine Gründe ersichtlich, warum der Landesverband Lippe schlechter gestellt werden soll als eine Kommune.

5. Begründung zu I.4

§ 11 Abs. 1 des Gesetzentwurfs schließt die Anwendung des § 75 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 und 4 aus. Mit der Ausgleichsrücklage soll auf defizitäre Haushaltslagen mit einem verträglichen Eigenkapitalverzehr reagiert werden können. In wirtschaftlich guten Jahren, und diese werden beim Landesverband Lippe mittelfristig wieder eintreten, kann die Ausgleichsrücklage als Puffer angespart werden. Dieser Möglichkeit des fiktiven Haushaltsausgleichs und des Ansparens eines finanziellen Puffers wird der Landesverband Lippe benommen.

6. Begründung zu I.5

In § 11 Abs. 1 des Gesetzentwurfs wird festgelegt, dass der Landesrechnungshof sich der Gemeindeprüfungsanstalt auf Kosten des Landesverbandes zur Durchführung von Prüfungen bedienen kann. Bisher wurde der Landesverband ohne die Kostentragungspflicht geprüft. Durch die Umstellung auf die doppische Buchführung würde der Landesverband Lippe durch diese Kostentragungspflicht finanziell erheblich benachteiligt werden.

III. Vorschlag für eine gesetzliche Änderung

Artikel 6 des Gesetzes

Vorschlag LVL	Änderungsgesetz
<p>Gesetz über den Landesverband Lippe vom 05.11.1948 (GV. NRW. 1949 S. 269), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 23.Januar.2018 (GV. NRW. S. 90) geändert worden ist,</p>	
<p>1. § 11 wird wie folgt gefasst</p>	<p>1. § 11 wird wie folgt gefasst</p>
<p>(1) Für die Haushaltswirtschaft des Landesverbandes ist der 8. Teil der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666) in der jeweils geltenden Fassung mit Ausnahme der Vorschriften über die Auslegung der Haushaltssatzung und des Jahresabschlusses.</p> <p>sowie der § 75 Absatz 2 Satz 3, Absatz 3 und 4,</p> <p>§ 75 Abs. 3 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen gilt mit der Maßgabe, dass in der Eröffnungsbilanz eine Ausgleichsrücklage in der Höhe ausgewiesen werden kann, die dem Durchschnitt der Jahre 2016 - 2018 bei den Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung, den Forsterträgen und den Erträgen aus den Finanzanlagen entspricht.</p> <p>§ 76 Absatz 1 mit folgenden Maßgaben entsprechend anzuwenden.</p> <p>Ziff. 1 Verringerung um mehr als 5 %</p> <p>Ziff. 2 um mehr als 1 %</p> <p>Die Prüfung des Landesverbandes obliegt dem Landesrechnungshof. Der Landesrechnungshof kann sich auf Kosten des Landesverbandes zur Durchführung der Prüfung der Eröffnungsbilanz sowie der Jahresabschlüsse der Gemeindeprüfungsanstalt bedienen.</p>	<p>(1) Für die Haushaltswirtschaft des Landesverbandes ist der 8. Teil der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666) in der jeweils geltenden Fassung mit Ausnahme der Vorschriften über die Auslegung der Haushaltssatzung und des Jahresabschlusses</p> <p>sowie der § 75 Absatz 2 Satz 3, Absatz 3 und 4,</p> <p>§ 76 Absatz 1 entsprechend anzuwenden.</p> <p>Wenn bei Aufstellung der Haushaltssatzung der Haushalt nicht ausgeglichen ist, kann die Aufsichtsbehörde die Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes anordnen. § 76 Abs. 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen gilt entsprechend.</p> <p>Die Prüfung des Landesverbandes obliegt dem Landesrechnungshof. Der Landesrechnungshof kann sich auf Kosten des Landesverbandes zur Durchführung der Prüfung der Eröffnungsbilanz sowie der Jahresabschlüsse der Gemeindeprüfungsanstalt bedienen.</p>

§ 15 wird wie folgt gefasst:	§ 15 wird wie folgt gefasst:
<p style="text-align: center;">§ 15</p> <p>(1) Zur Durchführung der Kassen- und Buchungsaufgaben kann sich der Landesverband der Unterstützung Dritter bedienen.</p> <p>Der Landesverband erhält ab dem Jahre 2019 eine jährliche pauschale Abgeltung vom Land. Die Abgeltung beträgt 150.000 EUR. Der Betrag verändert sich in den nachfolgenden Haushaltsjahren jeweils in dem Verhältnis, in dem sich das Grundgehalt eines Beamten der Besoldungsgruppe A 12 im abgelaufenen Haushaltsjahr verändert hat.²</p>	<p style="text-align: center;">§ 15</p> <p>(1) Zur Durchführung der Kassen- und Buchungsaufgaben kann sich der Landesverband der Unterstützung Dritter bedienen.</p> <p>Hierfür erhält der Landesverband ab dem Jahre 2019 eine jährliche pauschale Abgeltung vom Land nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsplanes.</p>

² Vergleichbar der Regelungen zur Erstattung des Aufwandes der Gemeindeprüfungsanstalt. § 11 des Gesetzes über die Gemeindeprüfungsanstalt

Gutachten

zu dem

Referentenentwurf des Gesetzes

zur Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags

und zur Änderung

kommunalrechtlicher, haushaltsrechtlicher und steuerrechtlicher Vorschriften

im Auftrage

des Landesverbandes Lippe

erstattet durch

Universitätsprofessor

Dr. Janbernd Oebbecke

Münster

im Juli 2018

1. Grundlagen

1.1 Der Gutachtauftrag

Unter dem 9. Mai 2018 hat das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen dem Landesverband Lippe den Referentenentwurf des Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags und zur Änderung kommunalrechtlicher, haushaltsrechtlicher und steuerrechtlicher Vorschriften übersandt und ihm Gelegenheit gegeben, bis zum 25. Mai 2018 Stellung dazu zu nehmen. Der übersandte Entwurf bestand aus dem Vorblatt, der Synopse mit dem Entwurfstext und den bisher geltenden Regelungen sowie der Begründung, auf die im Folgenden mit diesen Bezeichnungen Bezug genommen wird. Er enthält in Art. 6 Änderungen des Gesetzes über den Landesverband Lippe (LVLG).

Dieser hat auf Beschluss seiner Verbandsversammlung gegenüber dem Ministerium eine Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf (künftig: Stellungnahme) abgegeben. Er hat den Unterzeichner beauftragt, in einem Kurzgutachten zu dem Entwurf aus rechtlicher und verwaltungswissenschaftlicher Sicht Stellung zu nehmen. Soweit tatsächliche Informationen im Gutachten nicht anderweitig belegt sind, beruhen sie auf Angaben des Landesverbandes.

1.2 Der Anlass für den Gutachtauftrag

Die vorgesehenen Änderungen betreffen vier Vorschriften des Gesetzes über den Landesverband Lippe. Man kann sie zwei Gruppen zuordnen:

Die erste Gruppe (Art. 6 Nr. 1 und 2) betrifft Änderungen der §§ 11 und 15 Abs. 1 LVLG. Sie enthalten die aus der Sicht des Landesverbandes bedeutsamen Änderungen der Regeln über die Haushaltswirtschaft des Verbandes. Mit diesen Änderungen befasst sich die Stellungnahme, sie sind Anlass für den Gutachtauftrag und auf sie wird im Weiteren näher eingegangen.

Die Änderungen der zweiten Gruppe, nämlich Art. 6 Nr. 2, soweit es um § 15

Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 geht, sowie Nr. 3 und 4 des Entwurfs haben keinen unmittelbaren Zusammenhang mit den Änderungen der ersten Gruppe:

- a) In § 15 Abs. 1 LVLG soll Satz 2 gestrichen werden, wonach die Gefälle im Verwaltungszwangsverfahren beiteilbar sind,
- b) in § 15 Abs. 2 LVLG sollen die Worte "das Staatshochbauamt in Detmold" durch die Worte "den Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen",
- c) in § 16 Satz 1 LVLG die Worte "den Regierungspräsidenten in" durch "die Bezirksregierung" und
- d) in § 17 Nr. 1 LVLG die Angabe "DM" durch "Euro" ersetzt werden.

Mit den Änderungen dieser Gruppe werden überwiegend längere Zeit zurückliegende verwaltungsorganisatorische bzw. währungspolitische Änderungen nachvollzogen. In der Umstellung von DM auf Euro (d) liegt aber zugleich eine materielle Änderung, weil sich damit die Genehmigungsgrenze für die Veräußerung von Grundstücken entsprechend dem Umrechnungsverhältnis von DM auf Euro fast verdoppelt¹. Die durch den seit 1949 unveränderten Schwellenwert in den fast sieben Jahrzehnten durch Preissteigerungen schleichend eingetretene Beschränkung des Freiraums der Selbstverwaltung des Landesverbandes wird damit allerdings nicht im Ansatz kompensiert². Wenn es in der Begründung heißt, dem Landesverband werde dadurch mehr Flexibilität verliehen, trifft das zu, ist aber nur die halbe Wahrheit.

Die in der Begründung des Entwurfs nicht erwähnte Änderung des § 15 Abs. 1 (a) reagiert nach Auskunft des Landesverbandes darauf, dass der Landesverband als "Gefälle" bezeichnete öffentlich-rechtliche Einnahmen aus der

-
1. Art. 1 Verordnung (EG) Nr. 2866/98 des Rates von 31.12.1998 (ABl. EG L 359, S 1).
 2. Der Kaufwert der Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung je Hektar hat sich in Nordrhein-Westfalen allein seit 1974 mehr als verdreifacht (1974: 13.270 Euro; 2016: 44.320 Euro). Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, Geschäftsbereich Statistik, Statistische Berichte Kaufwerte landwirtschaftlicher Grundstücke in Nordrhein-Westfalen 2016, S. 6. Legt man diese Preise zugrunde, konnte der Landesverband 1974 noch 0,385 ha landwirtschaftliche Fläche ohne Genehmigung der Aufsichtsbehörde veräußern, im Jahre 2016 nur noch 0,115 ha. Dieser Wert würde durch die jetzt vorgeschlagene Änderung auf 0,226 ha steigen.

Verwaltung seines Vermögens nicht mehr hat, sondern dieses auf privatrechtlicher Grundlage nutzt.

1.3 Gang der Untersuchung

Die durch die bevorstehende Umstellung auf das doppelte Bewirtschaftungs- und Buchungssystem EPOS beim Land ausgelösten Änderungen der ersten Gruppe betreffen zum einen das für den Landesverband geltende Haushaltsrecht, zum anderen die mit der Umstellung und der Anwendung auf das neue Recht verbundenen Kosten, wobei damit jeweils verschiedene Regelungen und Probleme angesprochen sind. Bevor unter 3. und 4. darauf eingegangen wird, soll unter 2. dargelegt werden, welche Maßstäbe gutachtlich an den Entwurf angelegt werden. Die Ergebnisse des Gutachtens werden unter 5. knapp zusammengefasst.

2. Maßstäbe der Begutachtung

Als Maßstäbe der Begutachtung kommen in Betracht das Verfassungsrecht (2.1), die Zweckmäßigkeit (2.2) und die Regeln der Fairness und Verlässlichkeit (3.3).

2.1 Verfassungsrecht

Während die formelle Verfassungsmäßigkeit angesichts der Gesetzgebungszuständigkeit des Landes unproblematisch gegeben ist, unterliegt der Gesetzgeber bei den hier interessierenden Änderungen der ersten Gruppe materiell einer Reihe von Vorgaben, die sich vor allem aus dem Rechtsstaatsprinzip und aus dem nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch bei der Regelung der Verhältnisse juristischer Personen des öffentlichen Rechts geltenden allgemeinen Gleichheitssatz³ ergeben.

Über eine verfassungsrechtlich besonders geschützte Position verfügt der

3. BVerfG, Beschl. v. 19.6.1973 - 1 BvL 39/69 -, BVerfGE 35, 263 (271 f.); Beschl. v. 1.7.1987 - 1 BvL 21/82 -, BVerfGE 76, 130 (139); Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Auflage 2014, Art. 3 Rn. 5, der zur Begründung aber insoweit das Rechtsstaatsprinzip heranziehen will; s. auch Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 20 Rn. 44.

Landesverband nicht. Er ist nicht Gemeinde und, obwohl er in seiner Organisationsstruktur eine Reihe von Parallelen zu den Gemeindeverbänden aufweist, wohl auch nicht Gemeindeverband im Sinne der Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 78 Verf NRW⁴.

2.2 Gute Gesetzgebung

Große Bedeutung kommt wie bei jeder Normsetzung den Regeln guter Gesetzgebung zu. Sie ergeben sich aus Zweckmäßigkeitsüberlegungen und stellen sicher, dass die Ziele der Normsetzung mit möglichst geringen Nebenwirkungen erreicht werden. Nicht zuletzt geht es darum, dass Normen vollzugsfreundlich ausgestaltet werden.

2.3 Fairness und Verlässlichkeit

Diese Anforderungen sind je nach Konstellation Unterfälle der Anforderungen aus dem Verfassungsrecht und der Regeln guter Gesetzgebung zu verstehen. Weil sie in der den Landesverband betreffenden Gesetzgebung eine besondere Rolle spielen, werden sie hier gesondert genannt.

In den nach dem Zweiten Weltkrieg zwischen dem nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Amelunxen und dem lippischen Landespräsidenten Drake getroffenen und als Punktationen bezeichneten Vereinbarungen hatte die Bewahrung des Landesvermögens für das Gebiet des Landes aus lippischer Sicht hohe Priorität. Eine den lippischen Vorstellungen entsprechende Regelung des Vermögensverbleibs war ein höchwichtiges Kriterium für die Entscheidung Lippes zwischen Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Amelunxen sagte in der Vereinbarung mit Landespräsident Drake nicht nur die Bildung "eines Zweckverbandes oder einer ähnlichen, diesem Zwecke dienenden Verwaltungsform" zu, sondern vor allem auch, dass das Landesvermögen dem lippischen Gebiet verbleibe⁵. Diese Zusagen wurden durch das Gesetz über die Vereinigung

4. Dazu *Janbernd Oebbecke*, Gemeindeverbandsrecht, 1984, S. 5.

5. Nr. 6 und 8 der sog. Lippischen Punktationen.

des Landes Lippe mit dem Land Nordrhein-Westfalen und das Gesetz über den Landesverband Lippe, beide vom 5.11.1948, in der vereinbarten Weise umgesetzt. Das im einzelnen aufgeführte Domanial- und Stiftungsvermögen ging auf den durch das Verbandsgesetz errichteten Landesverband Lippe als Gesamtrechtsnachfolger über, der die Erträge für lippische Belange einsetzt⁶.

Den Punktationen kommt zwar keine rechtliche Verbindlichkeit zu⁷, die nordrhein-westfälische Landespolitik hat aber über die vergangenen sieben Jahrzehnte ungeachtet der Mehrheitsverhältnisse im Landtag und unabhängig davon, welche Parteien die Regierung bildeten, diese Vereinbarungen stets als politisch bindend betrachtet und sie eingehalten. Die Fortsetzung dieser politischen Linie ist nicht nur ein Gebot politischer Fairness, sondern auch politischer Klugheit, weil das Land auch für seine künftige Handlungsfähigkeit darauf angewiesen ist, dass es jenseits rechtlicher Verpflichtungen glaubwürdig politische Bindungen eingehen kann.

3. Haushaltsrechtliche Änderungen

Die bevorstehende Umstellung auf das doppelte Bewirtschaftungs- und Buchungssystem beim Land kann nicht ohne Einfluss auf die bisher eng mit dem Land verbundene Haushaltswirtschaft des Landesverbandes bleiben. In Gesprächen zwischen dem Land und dem Landesverband ist man übereingekommen, dass künftig nicht mehr das Haushaltsrecht des Landes, sondern grundsätzlich das kommunale Haushaltsrecht des NKF gelten soll⁸. Einigkeit besteht auch darüber, dass die bisher in § 15 Abs. 1 Satz 1 LVLG geregelte Erledigung der Kassengeschäfte durch die Regierungshauptkasse in Detmold entfallen und der Landesverband gegen einen Ausgleich der dadurch entstehenden zusätzlichen Kosten die Kassen- und Buchführungsauf-

6. Dazu Janbernd Oebbecke, Gemeindeverbandsrecht, 1984, S. 3 f.

7. BVerfG, Urt. v. 28.7.1955 - 1 BvH 1/54 -, BVerfGE 3, 267 (269 ff.); VerfGH NRW, Urt. v. 23.1.1954 - VGH 4/53 -, OVG 8, 194 (199 ff.).

8. Dazu s. Begründung S. 3 f.

gaben selbst oder mit Hilfe Dritter wahrnehmen soll. Schließlich ist nicht im Streit, dass die Prüfung des Landesverbandes weiter dem Landesrechnungshof obliegt.

Problematisch sind im Zusammenhang mit der Neuregelung des Haushaltsrechts außer den unter 4. erörterten Fragen des Ausgleichs der Kosten der Änderungen lediglich zwei mit einander verbundene Punkte. Der eine betrifft die Art und den Umfang der Modifikationen der für die Kommunen geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen für die Anwendung auf den Landesverband (3.1). Beim zweiten geht es um die Voraussetzungen für die Anordnung eines Haushaltssicherungskonzeptes durch die Aufsichtsbehörde (3.2).

3.1 Die Modifikationen des Haushaltsrechts

Hier wird zunächst dargestellt, mit welcher Begründung und in welchem Umfang die vorgesehenen Änderungen des LVLG von den entsprechenden Regelungen der Gemeindeordnung abweichen (3.1.1). Diese Abweichungen werden dann auf ihre haushaltsrechtliche Zweckmäßigkeit (3.1.2) und auf ihre Vollzugsfreundlichkeit bewertet (3.1.3).

3.1.1 Die Abweichungen von den Regelungen des NKF für die Gemeinden

Das Haushaltsrecht der Gemeinden ist nicht ohne Modifikationen auf den Landesverband anwendbar: es gibt zum Beispiel keinen Bürgermeister (etwa § 80 Abs. 2 Satz GO) und keinen Rat (etwa § 80 Abs. 4 GO) und es werden keine Steuersätze festgelegt (§ 78 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 GO). Diese Schwierigkeit bewältigt der Entwurf dadurch, dass er in § 11 Abs. 1 Satz 1 a. E. anordnet, dass der 8. Teil der Gemeindeordnung "entsprechend" anzuwenden ist. Diese Regelungstechnik ist für solche Fälle bewährt⁹ und wirft keine besonderen Fragen auf.

9. S. etwa § 53 Abs. 1 KrO, ähnlich ("sinngemäß Anwendung" etwa § 18 Abs. 1 GkG.

Der Gesetzentwurf nimmt, wie es in solchen Fällen nicht unüblich ist, ausdrücklich noch weitere Modifikationen vor. Nachvollziehbar und nicht im Streit sind der Verzicht auf die Auslegung der Haushaltssatzung und des Jahresabschlusses (§ 11 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1). Dasselbe gilt für die Beibehaltung der Zuständigkeit des Landesrechnungshofes für die Prüfung (§ 11 Abs. 1 Satz 4). Sie hält an der traditionellen Zuständigkeitsregelung fest und trägt damit der Tatsache Rechnung, dass der Landesverband zwar in seiner Struktur manche kommunalen Züge aufweist, aber keine Kommune ist, sondern eine landesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts, deren Errichtung und unangetastete Beibehaltung der Verantwortung Rechnung trägt, die das Land in einer bestimmten Phase der Landesgeschichte gegenüber einem Teil des heutigen Landes übernommen hat.

In der Diskussion ist dagegen der aus der Nichtanwendung von § 75 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 GO resultierende Verzicht auf die Ausgleichsrücklage, der in einem engen Regelungszusammenhang mit der Nichtanwendung von § 76 Abs. 1 GO und der Ermächtigung des § 11 Abs. 1 Satz 1 steht. In der Gesetzesbegründung wird darauf verwiesen, die Regelungen der §§ 75 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 GO seien für den Landesverband wegen eines für Kommunen völlig untypischen Verhältnisses zwischen der Summe seiner Vermögenswerte und dem vergleichsweise geringen Volumen seines operativen Haushalts, weshalb die Maßstäbe der Gemeindeordnung für die Höhe der Ausgleichsrücklage nicht übertragbar seien¹⁰. Zudem sei die Aufgabe des Landesverbandes, das Vermögen zugunsten der Menschen des ehemaligen Landes Lippe zu verwalten, mit einem geregelten Eigenkapitalverzehr kaum in Einklang zu bringen¹¹.

10. Begründung S. 18.

11. Begründung S. 18.

3.1.2 Haushaltswirtschaftliche Zweckmäßigkeit

In der Sache sind beide Argumente zutreffend, vermögen aber die vorgesehene Regelung nicht zu tragen: Bei den Gemeinden darf die Ausgleichsrücklage maximal ein Drittel des Eigenkapitals betragen (§ 75 Abs. 3 Satz 2 GO). Dass diese Regelung auf den Landesverband Lippe nicht übertragen werden kann, weil die so berechnete Ausgleichsrücklage viel zu hoch wäre, leuchtet angesichts des Verhältnisses zwischen Vermögen und jährlichen Aufwendungen und Erträgen und angesichts der Aufgabe des Landesverbandes, das Vermögen zu erhalten und die Erträge im Interesse der Menschen in Lippe einzusetzen, unmittelbar ein. Beide Argumente würden die Entscheidung tragen, die Höhe der Ausgleichsrücklage abweichend zu berechnen, sie tragen aber nicht den Verzicht auf die Ausgleichsrücklage.

Die Ausgleichsrücklage hat nämlich, wie § 75 Abs. 3 Satz 2 GO zeigt, spätestens seit dem NKFVG nicht nur die Funktion einen gewissen Eigenkapitalverzehr rechtlich zuzulassen, ohne dass die Rechtsfolgen der Verfehlung des Haushaltsausgleichs eintreten, sondern sie ermöglicht es auch, gewisse Schwankungen bei Erträgen und Aufwendungen aufzufangen und gibt der kommunalen Haushaltswirtschaft damit die Flexibilität, nicht strukturbedingte Schwankungen zwischen den Haushaltsjahren auszugleichen, ohne das "eigentliche" Eigenkapital anzutasten. Dieses Bedürfnis besteht beim Landesverband, bei dem solche Schwankungen ebenfalls vorkommen, ungeachtet seiner Aufgabenstellung mindestens in demselben Umfang wie bei den Kommunen. Es leuchtet daher vom Sinn und Zweck der Regelung her gesehen nicht ein, warum ihm die Vorteile einer – sicher anders zu berechnenden – Ausgleichsrücklage vorenthalten werden.

Dagegen könnte man einwenden, dass sich solche Schwankungen auch über die allgemeine Rücklage auffangen lassen, wie das nach der kaufmännischen Buchführung üblich ist, und wie es hier durch die nach dem Entwurf vorgesehene Nicht-Geltung des § 75 Abs. 4 GO verfahrensrechtlich erleichtert und damit als Lösung nahegelegt wird. Das trifft bei einer rein ökonomischen

mischen Betrachtung zu, lässt aber die kommunalpolitische Steuerungswirkung außer Acht, die mit der Unterscheidung zwischen allgemeiner und Ausgleichsrücklage und den verschiedenen daran anknüpfenden rechtlichen Bestimmungen nach der Regelung der Gemeindeordnung verbunden ist und wegen des Zwecks des Haushaltsrechts, die dauernde Aufgabenerfüllung zu sichern, verbunden sein soll.

Diese Vorschriften beeinflussen sowohl den kommunalpolitischen Willensbildungsprozess in der nach diesen Regelungen wirtschaftenden Kommune als auch die Verhaltensbedingungen der Aufsicht. Die nach den Bestimmungen für die Kommunen geltenden Regelungen der Gemeindeordnung etablieren nämlich unterschiedliche Schwellen von finanzpolitischer Aufmerksamkeit und rechtlichem Begründungsbedarf:

- Die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage nach § 75 Abs. 2 GO bleibt ohne weitere Rechtsfolgen, kann aber von Verwaltung und Vertretung der Kommune als nicht beliebig oft wiederholbarer Verzehr von Eigenkapital und damit als Warnsignal wahrgenommen werden. Der Aufsicht fehlt es schon mangels einer entsprechenden Ermächtigung an Eingriffsmöglichkeiten. Umgekehrt können Zuführungen zur Ausgleichsrücklage intern und gegenüber der Aufsichtsbehörde als Signal für eine finanzielle Konsolidierung wirken.
- Die Verringerung der allgemeinen Rücklage löst nach § 75 Abs. 4 die Notwendigkeit aus, eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde zu beantragen und die Verringerung zu begründen. Im Verhältnis Verwaltung (Bürgermeister/Kämmerer) ist die drohende Verringerung der allgemeinen Rücklage ein – je nach Wahrscheinlichkeit einer Reaktion der Aufsichtsbehörde – starkes Argument für die Wahrung größerer finanzieller Disziplin durch Verbesserung der Erträge oder Reduzierung der Aufwendungen. Die Aufsichtsbehörde muss nicht eingreifen, aber sie muss ihr aufsichtliches Handlungsermessen ausüben.
- Die Wirkungen auf den internen Willensbildungsprozess verstärken sich in den Fällen des § 76 Abs. 1 GO allein schon deshalb, weil hier

nicht wie bei § 75 Abs. 3 GO eine Reaktion der Aufsichtsbehörde möglich, sondern über die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzepts rechtlich unausweichlich ist. In diesen Fällen steht der Aufsichtsbehörde kein Handlungsermessen mehr zu, sie muss vielmehr ihr Auswahlermessen ausüben, um zu handeln.

Der – wie erwähnt mit dem abweichenden Verhältnis zwischen Vermögen und operativem Haushalt unzureichend begründete - Verzicht auf die Ausgleichsrücklage und der damit einhergehende Verzicht auf das Erfordernis, bei Verringerung der allgemeinen Rücklage nach § 75 Abs. 4 GO die Genehmigung zu beantragen, reduziert dieses abgestufte System extrem:

- Eine Verringerung der allgemeinen Rücklage ist zwar innerhalb des Landesverbandes von allen Beteiligten wahrnehmbar. Es fehlt aber jeder Maßstab dafür, wie ernst dieses Signal genommen werden muss, nämlich ob es sich um eine in Einzelfällen wie erwähnt unvermeidliche und nicht sofort beeinflussbare Schwankung von Erträgen oder Aufwendungen oder um die wegen ihres Ausmaßes strukturell bedenkliche Abweichung vom grundsätzlich erforderlichen Haushaltsausgleich handelt. Damit würden für die Willensbildung im Landesverband die deutlichen Signale fehlen, welche die Überschreitung der erwähnten Schwellen bei den Kommunen auslöst.
- Anders als bei den Kommunen gibt es keine aus der Sicht der Aufsichtsbehörde rechtlich irrelevante Flexibilität der Haushaltsplanung. Sie hat auch keine gesetzlichen Anhaltspunkte dafür, wie ernst die Verringerung zu nehmen ist und wann die Anordnung eines Haushaltssicherungskonzepts nach § 11 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs in jedem Fall unausweichlich ist.

Im Vergleich zu der Regelung für die Kommunen ist das Verhältnis von gesetzgeberischer Vorentscheidung und aufsichtlicher Ermessensausübung damit deutlich zu Lasten der Aufsichtsbehörde verschoben. Das führt im Vergleich der beiden Regelungen zu einer zweifachen Zusatzbelastung der Aufsichtsbehörde, weil einerseits der interne Willensbildungsprozess im Lan-

desverband weniger gestützt und andererseits die eigene Entscheidungsfindung der Aufsichtsbehörde weniger durch gesetzliche Vorgaben angeleitet wird.

3.1.3 Vollzugsfreundlichkeit

Die Alternative zu den vorgesehenen Änderungen besteht darin, wie bei den Kommunen eine Ausgleichsrücklage vorzusehen und nur deren Berechnung und die Schwellenwerte des § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 GO abweichend – also sehr viel niedriger – festzusetzen. Dass plausible Lösungen dafür möglich sind, zeigt die Stellungnahme des Landesverbandes.

Eine solche Lösung, welche die Abweichungen von dem für die Gemeinden geltenden Haushaltsrecht auf ein Minimum verkürzt, brächte erhebliche Vorteile für den Vollzug durch den Landesverband wie die Aufsichtsbehörde mit sich. Die Begründung weist selbst darauf hin, dass das kommunale Haushaltsrecht für den Landesverband deshalb Vorteile aufweist, weil es erprobt ist¹². Soweit das kommunale Haushaltsrecht unverändert gilt, können die beim Landesverband zuständigen Personen die Schulungsmöglichkeiten nutzen, die für die Kommunen angeboten werden, und sie können die in breitem Umfang zur Verfügung stehende Literatur nutzen. Wissenschaftliche Erkenntnisse können ebenso übernommen werden wie Aussagen der Rechtsprechung zum Haushaltsrecht. Jede Abweichung erzeugt für den Landesverband wie für die Aufsichtsbehörde zusätzlichen Aufwand bei der Konkretisierung und Anwendung der gesetzlichen Vorgaben. Auch der Gesichtspunkt der Vollzugsfreundlichkeit spricht für eine engere Anlehnung an die Regelungen der Gemeindeordnung.

3.2 Voraussetzungen der Anordnung des Haushaltssicherungskonzeptes

Aus der Sicht des Landesverbandes impliziert die vorgesehene Änderung auch, dass anders als bei den Kommunen die Anordnung eines Haushalts-

12. Begründung S. 4.

sicherungskonzeptes nicht von klar formulierten Eingriffsvoraussetzungen abhängig, sondern praktisch völlig in das Ermessen der Aufsichtsbehörde gestellt ist. Diese starke Abhängigkeit von der Einschätzung der Aufsichtsbehörde kommt in der Begründung deutlich zum Ausdruck, wenn es dort heißt, das Haushaltssicherungskonzept solle nicht "zwingend bei einem einmaligen und geringfügigen Verfehlen des Haushaltsausgleichs, sondern erst, wenn die Haushaltsentwicklung koordinierte und planmäßige Konsolidierungsanstrengungen erfordert"¹³ angeordnet werden. Anders als bei den Kommunen bleibt nach der vorgesehenen Regelung im Gesetz ganz offen, wann das der Fall ist.

Dieses Fehlen präziser Kriterien ist auch verfassungsrechtlich problematisch. Der Verband genießt auf einfach-gesetzlicher Grundlage Selbstverwaltung: Die Verwaltung des Verbandes erfolgt durch seine Organe (§ 3 Satz 1 LVLG). Jede aufsichtliche Maßnahme bedarf deshalb als Eingriff in dieses Selbstverwaltungsrecht einer Ermächtigungsgrundlage. Eingriffsermächtigungen müssen wegen des rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalts eine hinreichende Bestimmtheit gerade auch bei der Festsetzung der Eingriffsvoraussetzungen aufweisen¹⁴. Wie die Regelungen zu den Kommunen zeigen, bleibt die vorgesehene Regelung deutlich hinter den Möglichkeiten zurück, die gesetzgebungstechnisch realisierbar und praktisch gut handhabbar sind. Das ist auch im Hinblick auf den rechtsstaatlichen Grundsatz der Erforderlichkeit problematisch¹⁵. Dieses Defizit wiegt umso schwerer, weil die Anordnung eines Haushaltssicherungskonzepts einen recht schwerwiegenden Eingriff in die Selbstverwaltung des Landesverbandes darstellt, der seine Handlungsfreiheit deutlich einschränkt und eine erprobte bessere Regelungsmöglichkeit zur Verfügung steht.

Verfassungsrechtliche Zweifel erweckt die Regelung des Entwurfs auch, weil

13. Begründung S. 18.

14. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 14. Auflage 2016, Art. 20 Rn. 86.

15. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 14. Auflage 2016, Art. 20 Rn. 119.

sie den Landesverband entgegen dem nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch im Verhältnis juristischer Personen des öffentlichen Rechts geltenden Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG)¹⁶ im Verhältnis zu den Kommunen ungleich behandelt.

4. Kosten der Änderungen

Die im Entwurf vorgesehenen Änderungen haben finanzielle Auswirkungen auf den Landesverband, weil sie Kosten bei ihm auslösen. Diese Auswirkungen und die im Entwurf vorgesehenen Kompensationen werden in einem ersten Abschnitt dargestellt (4.2.1). In einem zweiten Abschnitt werden die Kompensationsregelungen bewertet (4.2.2).

4.1 Entstehende Kosten und vorgesehene Kompensationen

Die Umstellung von der Haushaltswirtschaft nach dem Landeshaushaltsrecht auf das kommunale Haushaltsrecht verursacht einmalige Umstellungskosten. Zu diesen einmaligen Umstellungskosten sind auch die Kosten für die Prüfung der Eröffnungsbilanz zu zählen. Zum Ausgleich dieser Kosten soll der Landesverband nach § 11 Abs. 3 des Entwurfs im Jahr 2018 eine pauschale Abgeltung in Höhe von 150.000 Euro erhalten.

Die vorgesehenen Neuregelungen führen in einigen Bereichen aber auch dauerhaft zu Mehrkosten beim Landesverband:

- Der Wegfall der Kassenführung durch die Regierungshauptkasse in Detmold zwingt den Landesverband dazu, diese Aufgabe künftig selbst wahrzunehmen oder durch Dritte wahrnehmen zu lassen. Dafür sieht § 15 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs eine pauschale Abgeltung nach Maßgabe des Landeshaushalts vor. Diese Regelung enthält keinerlei Absicherung zur Deckung des künftigen Kostenanstiegs.
- § 15 Abs. 1 des Entwurfs wirft eine Auslegungsfrage auf: Erhält der Landesverband die Abgeltung dafür, dass er anstelle der Regierungshauptkasse künftig für die Kassenführung zuständig ist oder dafür,

16. Dazu s. die Nachweise oben 2.1

dass er die Unterstützung Dritter finanziell abgelden muss? Diese Frage ist im Hinblick auf die sich künftig eventuell einmal ergebende Möglichkeit von Bedeutung, dass der Landesverband diese Aufgabe mit eigener Technik und eigenem Personal wahrnimmt, also selbst erfüllt.

- Wie bisher obliegt dem Landesrechnungshof die Prüfung des Landesverbandes. Wegen der dort vorhandenen Expertise im kommunalen Haushaltsrecht kann der Landesrechnungshof sich zur Durchführung der Prüfung der Jahresabschlüsse der Gemeindeprüfungsanstalt bedienen; die Kosten dafür soll nach dem Entwurf der Landesverband tragen (§ 11 Abs. 1 Satz 4 des Entwurfs). Diese Kosten sollen nach der Begründung¹⁷ durch den pauschalen Ausgleich nach § 15 Abs. 1 mit abgegolten sein. Nach Auffassung des Landesverbandes sind sie bei der Bemessung der pauschalen Abgeltung nicht einbezogen worden.

4.2 Bewertung der Kompensationsregelungen

Bevor die drei Punkte Absicherung künftiger Kostensteigerungen (4.2.2.1), Ausgleichsgegenstand in § 15 Abs. 1 (4.2.2.2) und Ausgleich der Prüfungskosten für den Jahresabschluss (4.2.2.3) näher untersucht werden, soll die Bedeutung des hier nicht allein, aber in besonderer Weise wichtigen Maßstabes der Fairness und Verlässlichkeit näher betrachtet werden (4.2.1).

4.2.1 Der Maßstab Fairness und Verlässlichkeit

Wie oben unter 2.3 dargelegt, war die Errichtung des Landesverbandes im Zusammenhang mit der Vereinigung des Landes Lippe und des Landes Nordrhein-Westfalen ein wesentliches Element der damals zwischen den Beteiligten getroffenen Vereinbarung. Es ging darum, den Menschen in Lippe die Erträge des Domanialvermögens zu sichern, dass nach der Abdankung des Fürstenhauses auf das Land gekommen war. Diese finanzielle Regelung hat das Land bisher stets respektiert.

17. S. 19.

Ein wichtiger Teil der damaligen Regelung war auch die administrative Lastenteilung zwischen dem Landesverband und dem Land. Das Land übernahm die Kassenführung, die Prüfung durch den Landesrechnungshof und die Unterstützung durch das Staatshochbauamt und entlastete insoweit den Landesverband von laufenden Kosten. Im Umfang dieser Lastenübernahme durch das Land wurden die Vermögenserträge nicht dafür benötigt, Kosten des Landesverbandes zu decken, sondern die Mittel konnten den Förderzwecken des Landesverbandes zufließen.

Die Ursache für die jetzt unstreitig notwendige Neuregelung liegt nicht im Verantwortungsbereich des Landesverbandes, sondern des Landes. Es ist deshalb angemessen, dass das Land die zusätzlichen Belastungen des Landesverbandes durch diese Neuregelung übernimmt, wie grundsätzlich auch der Entwurf anerkennt. Maßstab für die Höhe des Belastungsausgleichs kann dabei nicht die beim Land eintretende Entlastung, sondern nur die zusätzliche Belastung des Landesverbandes sein. Werden die eintretenden zusätzlichen Belastungen nicht ausgeglichen, werden dem Landesverband insoweit Mittel entzogen, die nach der seit siebzig Jahren verbindlichen Regelung nicht vom ihm aufzubringen waren und nach dem damaligen Kompromiss für die lippischen Belange zur Verfügung stehen sollten. Wie oben dargelegt, ist es ein Gebot politischer Klugheit, dass das Land die Vereinbarungen weiterhin respektiert und nicht seine Verlässlichkeit in Frage stellt.

4.2.2 Einzelpositionen

Nachstehend wird auf die drei Positionen gesondert eingegangen.

4.2.2.1 Ausgleich der künftigen Steigerung von laufenden Kosten

Dass die künftig vom Landesverband zu tragenden Kosten steigen werden, ist unzweifelhaft. Nicht mit der wünschenswerten Sicherheit ist zu prognostizieren, wie sie steigen werden. Der Entwurf begegnet dieser Unsicherheit, indem er ihre Bewältigung der politischen Entscheidungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers überlässt. Aus der Sicht des Landesverbandes ist diese

Lösung unbefriedigend, weil er befürchten muss, dass vor allem in zukünftig einmal eintretenden Zeiten knapper Finanzen der Ausgleich von Steigerungen unzureichend ausfällt oder gar eine Reduzierung vorgesehen wird. Die Regelung ist deshalb schon im Blick auf den Maßstab der Fairness und Verlässlichkeit unbefriedigend.

Sie verstößt aber auch gegen ein Gebot guter Gesetzgebung, dass nämlich eine Regelung so erfolgt, dass sie künftige Konflikte möglichst ausschließt. Für die Bauleitplanung ist dieses Zweckmäßigkeitsgebot als Planungsgrundsatz der Konfliktbewältigung rechtlich bindend und wird als Ausdruck rechtsstaatlicher Anforderungen angesehen¹⁸.

Diesem Gebot wird der vorgesehene Verzicht auf eine Regelung der Kostensteigerungsfrage nicht gerecht. Dieser Verzicht führt nicht nur zu den angesprochenen Unsicherheiten für den Landesverband, sondern auch dazu, dass die beteiligten Stellen der Landesregierung bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs künftig jeweils prüfen müssen, wie sich die Kosten entwickelt haben, und dazu eine einheitliche Haltung entwickeln müssen, ohne dass ihnen das Gesetz dafür Maßstäbe an die Hand gibt.

Der Verzicht auf eine Regelung ist auch deshalb nicht nachvollziehbar, weil Regelungsalternativen zur Verfügung stehen. Eine Möglichkeit bestünde darin, den Ausgleich auf einen gewissen Zeitraum - etwa auf jeweils drei Jahre - festzuschreiben und dann aufgrund einer Kostenermittlung für den nächsten Zeitraum neu festzusetzen. Weil die entstehenden Kosten zum größten Teil unmittelbar oder mittelbar aus Personalkosten bestehen, bietet sich vielleicht noch eher eine Regelung an, welche den Kostenausgleich ähnlich wie § 11 GPAG entsprechend der Entwicklung der Personalkosten fortschreibt. Eine solche Regelung hat gegenüber der Neuberechnung in Zeitabständen den Vorteil des deutlich geringeren Aufwandes, aber den

18. Hoppe, in : Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, 2010, S. 216; Michael Brenner, Baurecht, 2002, S. 105.

Nachteil, dass sie Entwicklungen außer Betracht lässt, die nicht parallel zu den Personalkosten verlaufen. Beide Regelungen lösen das Problem aber, verschieben es nicht auf künftige Haushaltsjahre und verhindern damit künftige Arbeitslasten und politische Streitpunkte.

4.2.2.2 Der Ausgleichsgegenstand in § 15 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs

Der Text des § 15 Abs. 1 des Entwurfs ist missverständlich, weil er die Lesart zulässt, dass der Landesverband den pauschalen Ausgleich nur unter der Voraussetzung erhält, dass er sich eines Dritten bedient. Diese Interpretation ist möglich, weil das Wort "hierfür", die Reihenfolge der Sätze und ihre Anordnung in einem Absatz diesen Eindruck erwecken kann. Allerdings gibt die Begründung keinen Anhaltspunkt dafür, dass eine solche Festlegung seitens des Ministeriums intendiert ist.

Dass der Landesverband deshalb eine Beschränkung seiner Selbstverwaltung befürchtet, ist nachvollziehbar. Ein nur bei Inanspruchnahme Dritter erfolgreicher Ausgleich würde im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Wirtschaftsführung des Landesverbandes verfehlte Anreize setzen, wenn der Vergleich von Eigenerledigung und Vergabe nach außen in der Zukunft einmal anders ausfällt als heute.

Das Problem lässt sich durch eine Umkehrung der Reihenfolge der beiden Sätze des § 15 Abs. 1 und die Streichung des Wortes "hierfür" lösen. Noch klarer wäre eine Verteilung der beiden Regelungen auf zwei Absätze und der Verzicht auf jede Herstellung eines Zusammenhangs von Dritterledigung und Abgeltung.

4.2.2.3 Kosten der Prüfung des Jahresabschlusses durch die Gemeindeprüfungsanstalt

Der Unterzeichner kann nicht beurteilen, ob die pauschale Abgeltung, wie sie für das Jahr 2019 vorgesehen ist, ihrer Höhe auch den Aufwand für die Prü-

fung der Jahresrechnung durch die GPA abdeckt oder nicht. Dafür, dass das nicht der Fall ist, sprechen der Wortlaut und der Regelungszusammenhang des § 15 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs. Darin läge ein klarer Verstoß gegen das Gebot der Fairness und Verlässlichkeit. Als Lösung bietet sich eine Erhöhung der Pauschale an, vielleicht noch eher aber eine Streichung der Worte “auf Kosten des Landesverbandes” in § 11 Abs. 1 Satz 4 des Entwurfs. Ist der Rechnungshof in anderen Fällen auf externe Expertise angewiesen, trägt das Land auch die anfallenden Kosten.

5. Zusammenfassung in Leitsätzen

1. Der Landesverband Lippe hat den Unterzeichner beauftragt, in einem Kurzgutachten zu dem Entwurf des Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags und zur Änderung kommunalrechtlicher, haushaltsrechtlicher und steuerrechtlicher Vorschriften aus rechtlicher und verwaltungswissenschaftlicher Sicht Stellung zu nehmen. (1.1)
2. Dabei geht es vor allem um die Änderung des für den Landesverband geltenden Haushaltsrechts und die damit verbundenen Kostenfolgen. (1.2)
3. Als Maßstäbe sind bei der Untersuchung an den Gesetzentwurf neben dem Verfassungsrecht (2.1) vor allem die Anforderungen an gute Gesetzgebung (2.2) und das Gebot der Fairness und Verlässlichkeit (2.3) anzulegen.
4. Dass der Entwurf im Gegensatz zu der für die Kommunen geltenden Regelung für den Landesverband keine Ausgleichsrücklage vorsieht, ist nicht plausibel begründet, weil die Notwendigkeit, diese anders als bei den Kommunen zu berechnen, den Verzicht darauf nicht trägt. Der Verzicht ist unzweckmäßig, weil die Ausgleichsrücklage auch den Zweck hat, nicht strukturell bedingte Schwankungen der Erträge oder Aufwendungen aufzufangen, die auch beim Landesverband durchaus vorkommen können und weil damit auf die kommunalpolitisch nützlichen und den Vollzug der Aufsicht entlastenden Wirkungen der Differenzierung zwischen Ausgleichsrücklage und allgemeiner Rücklage verzichtet wird. (3.1.2)
5. Die sachlich nicht begründeten Abweichungen vom Haushaltsrecht der Kommunen mindern die Vollzugsvorteile für alle Beteiligten, die

- mit der Anwendung des Haushaltsrechts der Gemeindeordnung (NKF) verbunden sind. (3.1.3)
6. Der völlige Verzicht auf die Festlegung von Eingriffsvoraussetzungen für die Anordnung eines Haushaltssicherungskonzepts ist rechtsstaatlich und mit Blick auf das auch im Verhältnis zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts geltende Gebot der Gleichbehandlung verfassungsrechtlich problematisch. (3.2)
 7. Bei der Bewertung der Regelungen über die Kompensation der den Landesverband aufgrund der Änderungen treffenden finanziellen Belastungen spielt das Gebot der Fairness und Verlässlichkeit eine bedeutsame Rolle. Es verbietet es, bei Gelegenheit einer vom Land veranlassten Neuordnung des Haushaltsrechts die im Zusammenhang mit dem Zusammenschluss des Landes Lippe und des Landes Nordrhein-Westfalen vereinbarte Kostenverteilung zu Lasten des Landesverbandes zu verschieben und damit die klugerweise seit sieben Jahrzehnten beachtete Linie der Landespolitik zu verlassen. (4.1.2)
 8. Der völlige Verzicht auf eine Regelung für die verbindliche Bemessung künftiger Kostensteigerungen ist im Hinblick auf das Gebot der Fairness und Verlässlichkeit problematisch und in hohem Maße unzweckmäßig, weil es die jetzt angezeigte und mögliche Bewältigung eines Problems zu Lasten des Landesverbandes und der künftig mit der Vorbereitung und Entscheidung des Haushalts Befassten in die Zukunft verschiebt. (4.2.2.1)
 9. § 15 Abs. 1 des Entwurfs ist missverständlich formuliert und sollte neu gefasst werden. (4.2.2.2)
 10. Wenn die nach § 15 Abs. 1 des Entwurfs vorgesehene Abgeltung nicht die in § 11 Abs. 1 Satz 4 des Entwurfs dem Landesverband auf-

erlegten Kosten für die Heranziehung der Gemeindeprüfungsanstalt durch den Landesrechnungshof abdeckt, liegt darin ein eindeutiger Verstoß gegen das Gebot der Fairness und Verlässlichkeit. (4.2.2.3)



Oebbecke