

z. Hd. Frau KFA Steing

KfG, Lützel



Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf

Zentrale: 0211.300491.0
Direkt: 0211.300491.110
Telefax: 0211.300491.5110
E-Mail: Kraack@lkt-nrw.de

Datum: 27.04.2010
Aktenz.: 20.32.01 vK/cp

RUNDSCHREIBEN-NR.: 0324/10

An die
Mitglieder des
Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Ermittlung des Kreisumlagebedarfs

Hier: Sog. „liquiditätsorientierter Ansatz“ unzulässig

Zusammenfassung:

*Da ein im Sinne des Ausgleichs des Ressourcenverbrauchs nach dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) berechneter Umlagebedarf höher ist, als ein unter Ausblendung des Ressourcenverbrauchs nach der früheren Kameralistik berechneter, wird in den letzten Monaten seitens verschiedener kreisangehöriger Gemeinden in Nordrhein-Westfalen teilweise ein sog. „liquiditätsorientierter Ansatz“ der Umlageberechnung eingefordert. Der Umlagebedarf soll danach nur in Höhe der Deckungslücke im Finanzplan bestehen und entsprechend niedriger ausfallen. Das Innenministerium hat inzwischen mit Erlass vom 07.04.2010 (**Anlage**) klargestellt, dass dieser „liquiditätsorientierte Ansatz“ rechtlich unzulässig sei.*

Sehr geehrte Damen und Herren,

während vor der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) in Nordrhein-Westfalen die Kreisumlagebedarfe so berechnet wurden, dass das Aufkommen die Deckungslücke im Finanzplan der Kreise abdeckte, stellt sich bei den Kreisen und der Städtereion Aachen – wie bei den Gemeinden – auf Grundlage des NKF nunmehr die Notwendigkeit zum Ausgleich der ressourcenverbrauchsbedingten Aufwendungen im Ergebnisplan. Da ein im Sinne des Ausgleichs des Ressourcenverbrauchs berechneter Umlagebedarf jedoch höher ist, als ein unter Ausblendung des Ressourcenverbrauchs nach der früheren Kameralistik errechneter, wird seitens verschiedener kreisangehörigen Gemeinden in Nordrhein-Westfalen in den letzten Monaten teilweise ein sog. „liquiditätsorientierter Ansatz“ der Umlagebedarfsberechnung eingefordert. Der Umlagebedarf soll danach nur in Höhe der Deckungslücke im Finanzplan bestehen und entsprechend niedriger ausfallen.

Vor dem Hintergrund der diesbezüglichen Erörterungen anlässlich der Sitzung der Arbeitsgemeinschaft Rheinischer Kreiskämmerer am 17.03.2010 und der Vereinigung Westfälisch-Lippischer Kreiskämmerer am 24.03.2010 hat sich daher die Geschäftsstelle unter Schilderung ihrer Rechtsauffassung, nach der der „liquiditätsorientierte Ansatz“ keine zulässige Grundlage der Kreisumlagebedarfsberechnung im Sinne des § 56 Abs. 1 KrO NRW darstellt, da er nicht zu einem Haushalt führe, in dem die Aufwendungen des Kreises/der Städteregion die Erträge deckten, an das Innenministerium Nordrhein-Westfalen (IM NRW) mit der Bitte gewandt, mitzuteilen, ob diese Auffassung auch seitens der obersten Aufsichtsbehörde geteilt werde. Grundlage war die beigefügte Problembeschreibung und rechtliche Bewertung (**Anlage 1**). Mit Erlass vom 07.04.2010 (**Anlage 2**) hat das IM NRW die geschilderte Rechtsauffassung bestätigt. Der Gesetzgeber habe mit § 56 Abs. 1 KrO NRW eindeutig einen ergebnisorientierten Ansatz zugrunde gelegt. In der kommunalen Praxis bestehe daher kein Ermessensspielraum, alternativ einen liquiditätsorientierten Ansatz bei der Kreisumlage zu verfolgen.

Es wird um Kenntnisnahme gebeten.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Dr. Christian von Kraack

Anlagen (nur in elektronischer Form)

20.32.01 vK

25.03.2010

Kreisumlagebedarfsberechnung

Hier: Grundlage nach dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF)

A. Problembeschreibung und Fragestellung

Während vor der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) in Nordrhein-Westfalen die Kreisumlagebedarfe so berechnet wurden, dass das Aufkommen die Deckungslücke im Finanzplan der Kreise abdeckte, stellt sich bei den Kreisen – wie bei den Gemeinden – auf Grundlage des NKF die Notwendigkeit zum Ausgleich auch der ressourcenverbrauchsbedingten Aufwendungen im Ergebnisplan. Da ein im Sinne des Ausgleichs des Ressourcenverbrauchs berechneter Umlagebedarf jedoch höher ist, als ein unter „Ausblendung“ des Ressourcenverbrauchs nach der früheren Kameralistik berechneter, wird seitens kreisangehöriger Gemeinden teilweise ein „liquiditätsorientierter“ Ansatz der Umlageberechnung eingefordert. Der Umlagebedarf soll danach nur in Höhe der Deckungslücke im Finanzplan bestehen und entsprechend niedriger ausfallen.

Daher stellt sich die Frage, ob dieser „liquiditätsorientierte“ Ansatz zulässige Grundlage der Kreisumlagebedarfsberechnung im Sinne des § 56 Abs. 1 KrO ist.

B. Ergebnis

Der „liquiditätsorientierte“ Ansatz stellt keine zulässige Grundlage der Kreisumlagebedarfsberechnung im Sinne des § 56 Abs. 1 KrO dar, da er nicht zu einem Haushalt führte, in dem die Aufwendungen des Kreises die Erträge deckten. Soweit alle anderen Möglichkeiten, den Kreishaushalt auszugleichen, ausgeschöpft sind, ist daher ein entsprechend höherer Umlagesatz zulässig und gemäß § 56 Abs. 3 Satz 1 KrO geboten. Die diesbezüglich gemäß § 56 Abs. 3 Satz 2 KrO erforderliche Genehmigung der Erhöhung des Umlagesatzes darf von der Aufsichtsbehörde nur dann versagt werden, wenn die Erhöhung rechtswidrig war, also wenn Aufwendungen abgedeckt werden sollen, die aus Aufgaben resultieren, die nicht zu den Aufgaben der Kreise gehören. Die Aufsichtsbehörde ist im Genehmigungsverfahren auf eine reine Rechtskontrolle beschränkt (VerfGH NRW, Urteil vom 13.08.1996, Az. VerfGH 23/94, NWVBl. 1996, 426, 427). Die Kreise verfügen demgegenüber bei der Festlegung der zu finanzierenden Aufgaben und Aufwendungen über einen weiten, aus der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie abgeleiteten Beurteilungsspielraum (*Rühl*, in: *Palmen/Kleerbaum*, KrO, Kommentar, 01. Aufl., Recklinghausen 2009, § 56 Anm. V).

C. Begründung

Während bis zur Einführung des NKF die Kreisumlage im kameralen System nur die Fehlbeiträge im Finanzhaushalt abdecken musste, muss sie wegen des ressourcenverbrauchsgesteuerten Ansatzes des NKF nun auch die Fehlbeiträge im Ergebnishaushalt abdecken.

1. Dies ergibt sich aus der Änderung des § 56 Abs. 1 KrO im Zuge der Einführung des NKF zum 01.01.2005. Hierbei wurde die frühere Koppelung der Umlagebedarfsberechnung an die Lücke zwischen Einnahmen und Finanzbedarf auf die Koppelung an die Deckungslücke zwischen Erträgen und Aufwendungen umgestellt:

§ 56 Abs. 1 KrO bis 31.12.2004:

Kreisumlage

(1) Soweit die sonstigen **Einnahmen** eines Kreises **den Finanzbedarf** nicht decken, ist eine Umlage nach den hierfür geltenden Vorschriften von den kreisangehörigen Gemeinden zu erheben (Kreisumlage).

§ 56 Abs. 1 KrO seit 01.01.2005:

Kreisumlage

(1) Soweit die sonstigen **Erträge** eines Kreises **die entstehenden Aufwendungen** nicht decken, ist eine Umlage nach den hierfür geltenden Vorschriften von den kreisangehörigen Gemeinden zu erheben (Kreisumlage).

Im gleichen Sinne wurde auch die entsprechende Vorschrift des § 19 GkG, die die Deckung des Finanzbedarfs der Zweckverbände regelt, geändert:

§ 19 Abs. 1 GkG NRW bis 31.12.2004:

Deckung des Finanzbedarfs

(1) Der Zweckverband erhebt von den Verbandsmitgliedern eine Umlage, soweit seine sonstigen **Einnahmen** nicht ausreichen, um seinen **Finanzbedarf** zu decken. Die Umlagepflicht einzelner Verbandsmitglieder kann durch die Verbandssatzung auf einen Höchstbetrag beschränkt oder ausgeschlossen werden; dies gilt nicht bei Sparkassenzweckverbänden. Die Umlage soll in der Regel nach dem Verhältnis des Nutzens bemessen werden, den die einzelnen Verbandsmitglieder aus der Erfüllung der Aufgaben des Zweckverbandes haben. Ein anderer Maßstab kann zugrunde gelegt werden, wenn dies angemessen ist. Soweit die Umlage nach der Steuerkraft bemessen wird, gelten die Vorschriften über die Kreisumlage, bei Zweckverbänden, denen als kommunale Körperschaften nur Landschaftsverbände angehören, die Vorschriften über die Landschaftsverbandsumlage entsprechend.

§ 19 Abs. 1 GkG NRW ab 01.01.2005:

Verbandsumlage

(1) Der Zweckverband erhebt von den Verbandsmitgliedern eine Umlage, soweit seine sonstigen **Erträge die entstehenden Aufwendungen** nicht decken. Die Umlagepflicht einzelner Verbandsmitglieder kann durch die Verbandssatzung auf einen Höchstbetrag beschränkt oder ausgeschlossen werden; dies gilt nicht bei Sparkassenzweckverbänden. Die Umlage soll in der Regel nach dem Verhältnis des Nutzens bemessen werden, den die einzelnen Verbandsmitglieder aus der Erfüllung der Aufgaben des Zweckverbandes haben. Ein anderer Maßstab kann zugrunde gelegt werden, wenn

dies angemessen ist. Soweit die Umlage nach der Steuerkraft bemessen wird, gelten die Vorschriften über die Kreisumlage, bei Zweckverbänden, denen als kommunale Körperschaften nur Landschaftsverbände angehören, die Vorschriften über die Landschaftsverbandsumlage entsprechend.

2. Das damit nunmehr für die Umlagebedarfsberechnung der Ergebnishaushalt und damit die Deckungslücke zwischen Aufwendungen und Erträgen maßgeblich ist, belegt auch die Begründung zum NKFG (LT-Drs. 13/5567 vom 18.06.2004, abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD13-5567.pdf?von=1&bis=0>):

Die Gesetzesbegründung beschreibt detailliert die durch das NKF bezweckte Wirkung der Umstellung vom Geldverbrauchskonzept auf das Ressourcenverbrauchskonzept (LT-Drs. 13/5567, S. 168). Darin wird formuliert, dass nunmehr der Wertverzehr durch Abschreibungen offenzulegen und zu berücksichtigen sei. Sie besagt zum Haushaltsausgleich der Gemeinden: *„Der Haushalt ist dann ausgeglichen, wenn der Ergebnisplan ausgeglichen ist, also wenn die Erträge die Aufwendungen decken.“* (LT-Drs. 13/5567, S. 169).

Diese Wertung ist vollumfänglich auf die Kreise zu übertragen. Dementsprechend besagt die Gesetzesbegründung zu Art. 4 Nr. 5.1 NKFG (Änderung des § 56 Abs. 1 KrO): *„Redaktionelle Anpassung an die Begriffe des neuen gemeindlichen Haushaltsrechts.“* (LT-Drs. 13/5567, S. 206)

3. Dies entspricht auch der Wertung in der Literatur:

So formulieren Freytag/Hamacher/Wohland/Dott (*Freytag/Hamacher/Wohland/Dott, Neues Kommunales Finanzmanagement Nordrhein-Westfalen, 02. Aufl., Stuttgart 2009, S. 16*), mit dem Wechsel von den Geldflussbegriffen „Einnahmen und Ausgaben“ auf die Wertbegriffe „Aufwand und Ertrag“ werde der Haushaltsausgleich grundsätzlich erschwert, da nun insbesondere Abschreibungen und Pensionsrückstellungen zu finanzieren seien. Der dadurch beim Kreis resultierende höhere Aufwand treffe kreisangehörige Gemeinden doppelt, da diese den höheren Aufwand in ihren eigenen Haushalten und den des Kreises über die Kreisumlage zu finanzieren hätten. Zwar werde die Forderung vertreten, bei der Umlagebedarfsberechnung von früheren kameraleen Begriffen auszugehen und die Liquiditätsbelastung der kreisangehörigen Gemeinden zu verringern. Dieser Forderung müsse jedoch entgegengetreten werden, da es innerhalb der auf doppische Grundsätze umgestellten kommunalen Rechnungslegung keine kameraleen „Inseln“ mehr geben könne.

Entsprechend wird an anderer Stelle beispielsweise eine Frage aus diesem Zusammenhang vor dem Hintergrund einer Freizeitbad GmbH erörtert, deren alleinige Gesellschafterin die

Beteiligungsgesellschaft eines Kreises ist (*Oebbecke*, Rechtsprechungsanalyse – Kommunale Umlagen, Die Verwaltung, Bd. 42. [2009], S. 247, 260 f.). In dem Fall kam das Freizeitbad ganz überwiegend nur einzelnen Gemeinden zugute. Die entstehenden Fehlbeträge wurden von der Beteiligungsgesellschaft des Kreises durch Erträge aus einer anderen Beteiligung gedeckt. Der Kreis leistete an keine der beiden Gesellschaften Zahlungen. Hinsichtlich der Bewertung der Klage einer nicht von dem Bad profitierenden Gemeinde auf Minderbelastung bzw. Festsetzung einer Sonderkreisumlage wurde auf Grundlage der im Fall noch anzuwendenden kameralistischen Betrachtung ausgeführt, dass es bei der Kreisumlage um die Deckung von Aufwendungen des Kreises gehe: Wo keine Aufwendungen anfielen, sei für eine Minderbelastung kein Raum, auch wenn eine wirtschaftliche Belastung vorliege. In einer zugehörigen Fußnote (*Oebbecke*, aaO, S. 247, 261 Fn. 106) wird jedoch darauf hingewiesen, dass ein derartiger Fall nach Einführung der Doppik und bei konsolidierter Ergebnisrechnung anders zu entscheiden sei, da die Umlage dann Fehlbeträge nicht nur im Finanzhaushalt, sondern auch im Ergebnishaushalt decken müsse.

In diesem äußern sich auch Dietlein/Thiel (*Dietlein/Thiel*, Rechtsfragen der rheinland-pfälzischen Kreis-, Verbandsgemeinde- und Bezirksverbandsumlage in der kommunalen Doppik, der Gemeindehaushalt 2008, S. 49 ff.), die die rheinland-pfälzische Rechtslage nach Doppikeinführung schildern: Nach der rheinland-pfälzischen Neuregelung steht es der umlageberechtigten Körperschaft nur zu, eine Umlage zu erheben, soweit ihr die zur „Aufgabenerfüllung“ erforderlichen „Finanzmittel“ fehlen.



Der Gesetzgeber hat durch diese Bestimmung der Erhebung der Kreisumlage eindeutig einen ergebnisorientierten Ansatz zu Grunde gelegt. Damit besteht in der kommunalen Praxis kein Ermessensspielraum, alternativ einen liquiditätsorientierten Ansatz bei der Kreisumlage zu verfolgen, denn der Wortlaut der Vorschrift bildet auch deren Inhalt zutreffend ab.

Ich bitte, Ihre Mitglieder entsprechend zu informieren.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag
gez. Quasdorff



Beglaubigt:

Burkoping-Hj