

Die Kreisumlage im NKF - Zeit für eine Revision

Die politische Auseinandersetzung über die Kreisumlagebelastung bestimmt in jedem Jahr die Haushaltsberatungen in der kommunalen Familie. Gerade angesichts der dramatischen Finanzsituation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden gewinnt die Auseinandersetzung um die Kreisfinanzierung immer mehr an Schärfe. Die Bürgermeister im Kreis Soest haben die politische Auseinandersetzung um die Höhe der Kreisumlagebelastung zum Anlass genommen, in einem Strategiepapier Änderungsvorschläge zur Berechnung der Kreisumlage zu unterbreiten. Das Papier, welches maßgeblich vom 1. Beigeordneten und Kämmerer der Stadt Lippstadt Rainer Strotmeier erarbeitet worden ist, wurde auch am 02.11.2010 im StGB NRW-Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft diskutiert. Der Ausschuss stimmt den Aussagen des Strategiepapiers grundsätzlich zu.

1. Grundsätzliche Überlegungen

Die Einführung des NKF in Nordrhein-Westfalen und ähnlicher Systeme in anderen Bundesländern ist von dem Grundanliegen geprägt, das Geldverbrauchskonzept der Kameralistik durch einen Rechnungsstil zu ersetzen, der den Werteverzehr einer Periode unabhängig von der Art seiner Finanzierung erfasst (Ressourcenverbrauchskonzept) und dokumentiert, in welchem Umfang dieser Verzehr durch Erträge der gleichen Periode erwirtschaftet werden kann. Gelingt dies vollständig, ist sichergestellt, dass sich die Vermögensposition der Kommune nicht negativ verändert und insofern das Postulat der intergenerativen bzw. intertemporären Gerechtigkeit erfüllt ist.

Zu diesem Werteverzehr gehört auch die in der Kameralistik unbekannte, nicht liquiditätswirksame Position der Abschreibungen für Vermögensgegenstände, die einer (Ab)Nutzung unterliegen (also nicht für Grundstücke), sowie die Zuführung zu Rückstellungen für zukünftige Pensions- und Beihilfeansprüche von (aktiven) Beamten. Im Vergleich zur Kameralistik erschweren diese Positionen den Haushaltsausgleich (früher: des Verwaltungshaushalts zuzüglich Pflicht-Zuführungsrate, nunmehr: des Ergebnisplanes), auch wenn berücksichtigt wird, dass

- die Belastung aus den Abschreibungen z. T. kompensiert wird durch die ertragswirksa-

me Auflösung von Sonderposten, die in der Eröffnungsbilanz gebildet und anschließend fortgeschrieben wurden für all jene abschreibungspflichtigen Vermögensgegenstände, die von dritter Seite (Bund/Land) bezuschusst wurden bzw. werden,

- die tatsächlichen Pensions- und Beihilfezahlungen nicht (mehr) ausgleichsrelevant sind und
- die Tilgungen für Kredite nicht den Ergebnisplan/die Ergebnisrechnung, sondern - wie die Pensions-/Beihilfezahlungen - nur den Finanzplan/die Finanzrechnung belasten.

Die Liste der den Ausgleich beeinflussenden Unterschiedsfaktoren ließe sich noch verlängern (z. B. die Behandlung der Krankenhausumlage als Aufwand, die erfolgswirksame Auflösung bzw. Bildung von Instandhaltungsrückstellungen, die Behandlung von kameralen Investitionen als Aufwand), ihre erschöpfende Diskussion soll an dieser Stelle aber unterbleiben.

Inzwischen ist wohl nicht mehr zu bestreiten, dass - wie in der Literatur mehrfach erörtert¹ - durch den Systemwechsel für einen längeren Zeitraum der vom Gesetz vorgegebene Haushaltsausgleich erschwert worden ist, wobei das Ausmaß jeweils von den individuellen Gegebenheiten vor Ort abhängig ist (Faustformel: Je größer das Anlagevermögen und je niedriger der Schuldenstand war/ist, desto schwieriger ist nunmehr der Etatausgleich).

Methodisch konsequent und richtig ist, dass die Bestimmungen für den neuen Rechnungsstil für alle kommunalen Gebietskörperschaften (Städte und Gemeinden, Kreise, Landschaftsverband, RVR) identisch anzu-

wenden sind, da das Grundanliegen der Reform für die kommunale Ebene insgesamt unabhängig von ihrer Organisationsform zu gelten hat. (Dies gilt natürlich auch für die anderen Ebenen - Bund und Land -, wobei festzustellen ist, dass das Land NW zwar prinzipiell die gleiche Systematik anstrebt, sich aber - im Gegensatz zu den Kommunen - keine, schon gar nicht engen zeitlichen Vorgaben auferlegt.² Bezüglich der Kommunen rühmt sich die Landesregierung, Vorreiter in ganz Deutschland zu sein, der deutliche Rückstand auf Landesebene - z. B. zu Hessen, das bereits eine Eröffnungsbilanz aufgestellt hat - wird hingegen nicht thematisiert oder gar problematisiert.)

2. Das Verhältnis Kreis / kreisangehörige Gemeinden im NKF

2.1 Im Allgemeinen

Das Verhältnis der Kreise zu ihren Gemeinden wird im NKF - wie bereits in der Kameralistik - maßgeblich geprägt von den gesetzlichen Bestimmungen zum Haushaltsausgleich einerseits und zur Kreisumlage andererseits.

Für die Haushalts- und Wirtschaftsführung eines Kreises gilt gemäß § 53 Abs. 1 KrO NW unter anderem die Vorschrift des § 75 Abs. 2 Satz 2 GO NW, wonach der Haushalt ausgeglichen ist, wenn der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe aller Aufwendungen erreicht oder übersteigt. Für die Erträge eines Kreises gilt die Grundnorm des § 56 Abs. 1 KrO NW, wonach er eine Umlage nach den hierfür geltenden Vorschriften von den kreisangehörigen Gemeinden erhebt, soweit seine sonstigen Erträge die entstehenden Aufwendungen nicht decken.

Die Kreisumlage hat in der Vergangenheit und aktuell deutlich an Bedeutung gewonnen - wegen ihres finanziellen Volumens, weil sie letztlich die einzige Finanz-/Ertragsquelle des Kreises ist, deren Ergiebigkeit disponibel ist, und weil die Landeszuweisungen in Relation zu den Ausgaben/Aufwendungen gesunken sind.

Die Dimensionierung der Kreisumlage ist aber nicht schrankenlos möglich. Denn gemäß § 9 KrO NW haben die Kreise auf die wirtschaft-



Rainer Strotmeier, 1. Beigeordneter und Kämmerer der Stadt Lippstadt, hat das Positionspapier maßgeblich mit ausgearbeitet

¹ z. B. Thormann, Martin: Die Finanzierung über die Kreisumlage (oder über Verbandsumlagen) nach Umstellung auf die kommunale Doppik, in: DVBL vom 01.11.2009, S. 1346 ff.

² Finanzministerium NRW, Finanzplanung 2009 bis 2013 mit Finanzbericht 2010, IT-Drucksache 14/9701 vom 01.9.2009, S. 62

lichen Kräfte der kreisangehörigen Gemeinden und der Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen, zudem schränkt § 56 Abs. 3 KrO NW die Entscheidungsfreiheit des Kreises (scheinbar) ein, da eine Erhöhung des Umlagesatzes nur dann zulässig ist, wenn alle anderen Möglichkeiten zum Etatausgleich ausgeschöpft sind.

In diesen Vorschriften sieht die Rechtsprechung eine gesetzliche Grenze für den Eingriff des Kreises in die Finanzhoheit der Gemeinden im Wege der Kreisumlage. Sie bezieht die Grenze auf den Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie. Demnach ist eine Kreisumlage dann nicht mehr verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie im Ergebnis den verpflichteten Gemeinden eine kraftvolle, eigenverantwortliche Betätigung verwehrt. Allerdings lässt sich keine absolute Grenze für ihre Höhe festlegen; zumindest bislang gibt es dazu jedenfalls aus NRW noch keine Entscheidung.

Der (jährliche) Beschluss über die Höhe des Kreisumlagesatzes ist daher stets im Spannungsfeld zwischen den beiden in § 9 und § 56 Abs. 1 KrO NW festgelegten Normen zu treffen, sie stehen in der Regel in einem Konflikt zueinander.

Bei dieser Diskussion wird aber häufig der Hinweis auf die Abgabepflichtigen in § 9 KrO NW vernachlässigt, also insbesondere auf die Steuerzahler im Kreis. Angesichts eigener Finanzprobleme und ohnehin unausgeglichener Haushalte können die Gemeinden höhere Belastungen aus der Kreisumlage oft genug nur durch Anspannung ihrer Realsteuerhebesätze ganz oder zumindest teilweise auffangen. Die Diskussion darüber, inwieweit eine solche Steuererhöhung in der jeweiligen konjunkturellen Situation den Abgabepflichtigen zumutbar und angesichts der allgemeinen wirtschaftlichen Lage akzeptabel ist, wird auf Kreisebene hingegen – gelinde formuliert – eher verhalten geführt. Sie müsste aber spätestens dann an Relevanz gewinnen, wenn ein relativ aktuell diskutierter Vorschlag aus der Wissenschaft, gemeindliche Fehlbeträge zwingend durch eine Erhöhung der Grundsteuer B auszugleichen, stärkere Verbreitung findet.³

2.2 Konkrete Auswirkungen

In seinem aktuellen Bericht zur Evaluierung des NKF-Gesetzes, zu erstatten aufgrund einer entsprechenden Verpflichtung in § 10 Abs. 1 NKF EG NW, kommt das Innenministerium zu der Einschätzung, „auch ... nach dem Ergebnis der Evaluierung (ist) nicht be-

legbar, dass die kreisangehörigen Gemeinden wegen der Einführung des NKF ein Sonderopfer zu Gunsten der Kreise erbringen.“⁴ Wie den dann folgenden Ausführungen zu entnehmen ist, ist mit Sonderopfer wohl eine im Vergleich zum kameralen System höhere Kreisumlage gemeint.

Dieser Aussage muss widersprochen werden. Wie bereits dargelegt, ist auf gemeindlicher Ebene der originäre Haushaltsausgleich, also ohne Einbeziehung der Effekte aus einer Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage, im doppischen System schwieriger als in der Kameralistik. Die gleichen Überlegungen und Konsequenzen gelten aber auch für die Kreisebene. Wenn nun der Kreis in strikter Anwendung von § 56 Abs. 1 KrO NW seine Kreisumlage festsetzt – also ohne Rückgriff auf die Ausgleichsrücklage –, dann muss die Kreisumlage im NKF ein höheres Volumen haben als im bisherigen System. Thormann (1. Beigeordneter u. Stadtkämmerer in Warendorf) spricht in diesem Zusammenhang mit Blick auf die gemeindlichen Etats von einem „zweifach erhöhten Druck zur Haushaltskonsolidierung“ und von einer „finanziellen Unwucht im Verhältnis der Kreise zu ihren kreisangehörigen Städten und Gemeinden.“⁵ Auch wenn Thormann zugesteht, dass zum Beweis eine flächendeckende Analyse noch nicht vorliegt, so kommt er nicht nur aus theoretischer Sicht, sondern auch nach Prüfung der Haushalte einiger zufällig ausgewählter Kreise aus NRW zu diesem nicht überraschenden Befund, der allerdings – ebenso wenig überraschend – in seiner generellen Form vom Deutschen Landkreistag schon im Jahr 2007 quasi prophylaktisch in Abrede gestellt wird.⁶ Diese Sicht des Deutschen Landkreistags scheint der Landkreistag NRW inzwischen wohl nicht mehr zu teilen. In einem relativ aktuellen Rundschreiben an seine Mitglieder führt er aus, dass „ein im Sinne des Ausgleichs des Ressourcenverbrauchs berechneter Umlagebedarf jedoch höher ist als ein unter Ausblendung des Ressourcenverbrauchs nach der früheren Kameralistik errechneter“.⁷

Wird die Kreisumlage gemäß § 56 Abs. 1 KrO NW festgelegt und somit der Ergebnisplan ausgeglichen, dann fließt dem Kreis eine Liquidität zu, die er in dieser Höhe zur Finanzierung seiner laufenden Aufgaben (sog. sogenannter Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit) nicht benötigt. Diesen überschüssigen Betrag kann der Kreis potentiell einsetzen zur

- Finanzierung der Eigenanteile seiner (Bau) Investitionen inkl. Vermögenserwerb,

- Schuldentilgung,
- Erhöhung seines Bestandes an liquiden Mitteln,
- nachhaltigen Finanzierung der Beamtenversorgung durch Aufbau eines Pensionsfonds.

Jede dieser Alternativen verbessert die Vermögensposition des Kreises, und zwar finanziert aus der Kreisumlage, die in haushaltswirtschaftlich problematischen Zeiten von den zahlungspflichtigen Städten und Gemeinden trotz aller eigenen Konsolidierungsanstrengungen häufig genug nur aus Kassenkrediten erbracht werden kann. Schuldenabbau hier aus Kassenkrediten dort – diese Kombination ist bei umfassender Sicht der Kommunal Finanzen nicht akzeptabel, schon gar nicht aus der Perspektive des Steuerzahlers.

Zudem ist mit Blick auf die erstgenannte Strategie folgender „Spiraleffekt“ zu beachten: Unterstellt, der Kreis benötigt auf diese Weise keine Fremdmittel zur Finanzierung seiner Investitionen, dann resultieren daraus als zusätzlicher Aufwand nur Abschreibungen. Diese wiederum bewirken bei strikter Anwendung des § 56 Abs. 1 KrO NW automatisch eine entsprechend höhere Kreisumlage. Daraus resultiert ein noch höherer Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit, mit dessen Hilfe im Folgejahr noch mehr Investitionen eigenfinanziert werden können – Tilgungen sind ja nicht zu erbringen. Diese wiederum lösen noch höhere Abschreibungen aus, sodass mit größerem Tempo die nächste Spirale in Gang gesetzt ist, usw., usw. So hat das NKF zugunsten der Kreisfinanzen ein „Perpetuum mobile“ installiert, das den Kreisen eine kraftvolle Selbstverwaltung garantiert.

Da der Kreis durch einen vergleichsweise einfachen Dreh an der Umlageschraube seine Etatprobleme systembedingt konfliktfreier und geräuscharmer auf Kosten seiner Gemeinden lösen, zumindest lindern kann, verschafft er sich in seinem Kreisgebiet in haushaltswirtschaftlicher Sicht eine „Spitzenposition“. Diese vermag er insofern auszunutzen, indem er – umlagerelevant – be-

³ so Debbcke, Janbernd; Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung, in: der gemeindehaushalt, Nr. 11/2009, S. 241ff.

⁴ Landtag NRW, Vorlage Nr. 15/24 vom 08.07.2010, S. 37.

⁵ Thormann, Martin; a. a. O., S. 1355.

⁶ Deutscher Landkreistag, Die Landkreise im doppischen Haushaltsrecht, Band 63 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Deutschen Landkreise e. V., Berlin, Mai 2007.

⁷ Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Rundschreiben Nr. 0324/10 vom 27.04.2010.

stehende oder neue Leistungen und Kompetenzen, die auf örtlicher Ebene aus finanziellen Gründen nicht oder nicht mehr möglich sind, übernimmt bzw. anbietet mit dem Hinweis, er müsse für seine Gemeinden „einspringen“, um das Leistungsspektrum für die Bürgerschaft insgesamt nicht zu schmälern.

Diese aufgezeigten, nur exemplarischen Konsequenzen der Festsetzung der Kreisumlage nach der „reinen Lehre“ des NKF, die allesamt zu Lasten der örtlichen Ebene wirken, erfordern zwingend Konsequenzen.

3. Konsequenzen für die Bestimmung der Kreisumlage

3.1 Ohne Änderung gesetzlicher Grundlagen

Naheliegender und im Rahmen der geltenden gesetzlichen Bestimmungen wäre es, die Festsetzung der Kreisumlage stärker an § 9 KrO NW zu orientieren, also das Rücksichtnahmegebot intensiver zu beachten.

Dies bedeutet konkret: Die Kreisumlage ist so festzusetzen, dass der Ergebnisplan nicht ausgeglichen ist und einen Verlust ausweist. Dieser Verlust ist entweder durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage zu decken oder – falls dieser „Puffer“ schon aufgezehrt ist – er vermindert das restliche Eigenkapital, die allgemeine Rücklage. Inwieweit im letzteren Falle der Kreis verpflichtet ist, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, ist abhängig vom Umfang des Eigenkapitalverzehr.

Dabei können methodisch folgende Überlegungen greifen.

3.1.1 Liquiditätsorientierter Ansatz zur Bestimmung der Kreisumlage

Der Kreis verpflichtet sich, das Rücksichtnahmegebot derart zu konkretisieren, dass er für einen gewissen Zeitraum – z. B. in Abhängigkeit von der Entwicklung der Ausgleichsrücklage bis zu deren endgültigem Verzehr – die Umlage nur an seinem Liquiditätsbedarf orientiert. Danach ergibt sich das Volumen der Kreisumlage als Summe aus dem Liquiditätsbedarf für die laufende Verwaltungstätigkeit und den ordentlichen Tilgungen. Dieser auch kameral zu nennende Ansatz (weil er die Höhe der Kreisumlage quasi nach den alten Regeln der Kameralistik bestimmt) ist entgegen den vorschnellen Interpretationen des Landkreistages NW zum Erlass des Innenministeriums vom 07.04.2010 zur Ermittlung der Kreisumlage sehr wohl zulässig,

nämlich – so ist der in gleicher Angelegenheit folgende Erlass des Innenministeriums vom 05.05.2010 zu deuten – als örtlich verantwortete und gestaltete Konkretisierung des Rücksichtnahmegebots.

Solange ein Kreis auf dieser Grundlage seine Umlage bestimmt, ist er im Vergleich zu vielen seiner Städte und Gemeinden in einer immer noch komfortablen Situation, da er seinen Etat gestalten kann ohne Aufnahme von Kaschenkrediten und ohne dem Zwang einer Haushaltssicherung zu unterliegen. (Es sei denn, er überschreitet eines ferneren Tages doch zweimal die 5 %-Marke beim Verzehr der allgemeinen Rücklage.)

3.1.2 Schonung der Aufwandseite durch Verzicht auf Wertberichtigungen

Die NKF-Eröffnungsbilanzen auch der Kreise sind überwiegend mit Wirkung zu Zeitpunkten auf- und festgestellt worden, zu denen die Wirtschafts- und Finanzkrise noch nicht spürbar war. Insofern sind einige Ansätze auf der Aktivseite der Bilanz mit Werten gebildet worden („vorsichtig geschätzter Zeitwert“), die heute als zu hoch erscheinen (z. B. die Bewertung von Aktienbeständen). Die „reine Lehre“ des NKF fordert eigentlich, über Abschreibungen eine Korrektur dieser Werte vorzunehmen, die dann als außerordentlicher Aufwand den Ergebnisplan belasten und zu einem entsprechend schlechteren Ergebnis führen.

Dieser Aufwand ist zwar nicht liquiditätswirksam und wird daher bei Anwendung des liquiditätsorientierten Ansatzes die Kreisumlage nicht beeinflussen. Gleichwohl bleibt der nachteilige Effekt, dass durch einen insofern höheren Verlust die Ausgleichsrücklage stärker beansprucht wird mit der Konsequenz, dass ihr Potential für künftige Jahre und damit für die Anwendung des liquiditätsorientierten Ansatzes eingeschränkt wird.

Daher ist zu fordern, dass der Kreis bei der Gestaltung seines Etats auf Wertberichtigungen verzichtet, es sei denn, sie sind zwingend und unabweisbar erforderlich. Dies gilt natürlich erst recht, wenn § 56 Abs. 1 KrO NW die Grundlage für die Bestimmung der Umlage bleibt.

3.1.3 Vorgaben durch die Kommunalaufsicht der Kreise

Im Spannungsfeld der konfliktären Normen der Kreisordnung zum Haushaltsausgleich einerseits und zum Rücksichtnahmegebot andererseits ist latent zu befürchten, dass die Entscheidungsträger des Kreises dem Haushaltsausgleich den Vorzug geben – aus eigenem Interesse, weil die unmittelbare örtliche

Perspektive fehlt und/oder weil diese Vorgabe im Gegensatz zum Rücksichtnahmegebot quantitativ konkret zu fassen ist. Zudem ist es den Finanziers des Kreises in Gestalt ihrer Bürgermeister gesetzlich verwehrt, an den Entscheidungen des Kreises zur Umlage aktiv als Kreistagsmitglieder mitzuwirken; das Anhörungsrecht der Gemeinden entfaltet – so die Erfahrung der Praxis – kaum bis gar keine Wirkung.

So verbleibt als unmittelbare Kontrollinstanz zur Wahrung der Interessen der Städte und Gemeinden nur die Bezirksregierung als Kommunalaufsicht des Kreises. Sie kann und muss im Rahmen ihrer Zuständigkeit prüfen, ob der Abwägungsprozess des Kreises zu einem für alle Beteiligten angemessenen Ergebnis geführt hat. Sie hat die Kompetenz, bei der Genehmigung der Haushaltssatzung Auflagen zu erteilen und ggf. sogar die Entscheidung des Kreistages zur Höhe der Umlage zu korrigieren.

Zweckdienlich und im Sinne aller Beteiligten wäre es, wenn die Bezirksregierung nicht erst im Nachhinein Korrekturen verordnet, sondern bereits im Vorfeld der Beschlüsse zum Kreisetat klare Vorgaben definiert, an denen sich die Entscheidung zum Umlagesatz zu orientieren hat, und zwar in Abhängigkeit von der Haushalts- und Finanzentwicklung auf der örtlichen Ebene.

Denkbar wäre z. B., jede Umlageerhöhung von vornherein zu verbieten, wenn die zahlungspflichtigen Städte und Gemeinden in einer gewissen Zahl und in einem gewissen Umfang selbst in der Haushaltssicherung oder gar im Nothaushaltsrecht agieren müssen. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, den Kreis in die Haushaltssicherung zu zwingen, wenn eine qualifizierte Mehrheit seiner Städte und Gemeinden (z. B. gemessen an der Einwohnerzahl) dieses „Schicksal“ bereits zu tragen hat, wobei das HSK des Kreises nur dann von der Kommunalaufsicht akzeptiert werden darf, „wenn der überwiegende Teil des strukturellen Defizits aktiv durch Einsparungen im Kreishaushalt selbst abgebaut wird, also durch echte Einsparungen, und damit nicht durch eine Erhöhung der Kreisumlage zu späterer Zeit erreicht wird“.⁸

Mit ähnlicher Zielsetzung ließen sich noch weitere Varianten für Vorgaben der Bezirksregierung entwickeln.

⁸ Zitat aus einer Rundverfügung des RP Köln vom 08.12.2006 u. a. zum Haushaltsausgleich 2007 an die kreisfreien Städte und Kreise seines Bezirks.

3.2 Mit Änderung gesetzlicher Grundlagen

Diese hier dargestellten, exemplarischen Möglichkeiten zur praktischen Konkretisierung des Rücksichtnahmegebots sind allesamt abhängig vom „guten Willen“ der dafür verantwortlichen Institutionen und Entscheidungsträger, eine Garantie für deren Anwendung - unabhängig von den rechtlichen Möglichkeiten - gibt es somit nicht. Diese ist nur zu erreichen, wenn im Rahmen der anstehenden Evaluierung des NKF der Gesetzgeber entsprechend tätig wird. Dafür bieten sich insbesondere die folgenden Änderungen der gesetzlichen Grundlagen an, die sinnvollerweise flankiert und ergänzt werden müssen um die Möglichkeit, den Bürgermeistern Sitz und Stimme in ihrem Kreistag zu geben.

3.2.1 Begrenzung der Kreisumlage auf den Liquiditätsbedarf

§ 56 Abs. 1 KrO NW und damit die Vorschrift zum Haushaltsausgleich ist so zu verändern, dass nicht mehr die Differenz zwischen Aufwendungen und Erträgen als Kreisumlage abgeschöpft werden kann, sondern nur noch die Differenz zwischen Auszahlungen und Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zuzüglich der ordentlichen Tilgungen. Da auf diese Weise im Ergebnisplan/in der Ergebnisrechnung zwangsläufig ein Verlust produziert wird, wäre denkbar, die Anwendung dieses Ausgleichsmechanismus zu beschränken auf den Zeitraum, in dem die Ausgleichsrücklage noch (ganz oder teilweise) vorhanden ist und danach die allgemeine Rücklage nur zu weniger als 5 % pro Jahr in Anspruch genommen wird. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass der Kreis zur Erfüllung all seiner Verpflichtungen die notwendige Liquidität erhalte, Kassenkredite somit nicht anfallen. Eine weitere Flexibilität dieser Ausgleichsregel wäre geschaffen, wenn ihre Anwendung nur dann verpflichtend wäre, wenn eine qualifizierte Anzahl von Städten und Gemeinden im Kreisgebiet der Haushaltssicherung oder gar dem Nothaushaltsrecht unterworfen sind.

3.2.2 Verrechnung von Wertberichtigungen gegen die allgemeine Rücklage ohne Folgen für die Haushaltssicherung und die Kreisumlage

Da diese Regel im Hinblick auf die Ausgleichsrücklage bzw. die Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage abhängig ist von der Gestaltung der Erträge und - vor allem -

der Aufwendungen, ist es - allerdings nicht nur aus diesem Grunde, sondern auch aus generellen Erwägungen - notwendig, ergänzend eine weitere Korrektur vorzunehmen. Sie betrifft außerplanmäßige Abschreibungen auf Wertgegenstände, die sogenannten Wertberichtigungen. Diese Anpassungen resultieren - wie bereits unter Ziffer 3.1.2 dargestellt - aus Wertansätzen, die in der Eröffnungsbilanz nach späteren Erkenntnissen zu hoch angesetzt waren. Diese Korrekturen können durchaus größere Dimensionen annehmen, vor allem im Vergleich zu den sonstigen Abschreibungen, und somit erhebliches Gewicht für das Ergebnis haben.

Sind in der Eröffnungsbilanz bestimmte Vermögensteile nach heutigem Stand wertmäßig zu hoch gebildet worden, dann gilt dies zwangsläufig auch für das Eigenkapital und hier vor allem für die allgemeine Rücklage. Mit anderen Worten: Wäre der niedrigere, nachhaltige Wert eines Vermögensgutes absehbar gewesen, wäre in der Eröffnungsbilanz das Eigenkapital von vornherein entsprechend geringer festgesetzt worden. Daher bietet es sich an, die Abschreibung aus solchen Wertberichtigungen zwar weiterhin ergebniswirksam werden zu lassen, diesen daraus resultierenden Verlustanteil aber unmittelbar gegen die allgemeine Rücklage zu buchen, und zwar mit folgenden weiteren Konsequenzen:

- Die in § 76 GO NRW festgelegten Schwellenwerte zur Aufstellung eines HSK aus der Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage sind um die Effekte aus solchen Wertberichtigungen zu korrigieren, sodass ausgeschlossen ist, dass allein wegen dieser Wertkorrekturen die Verpflichtung zur Haushaltssicherung greift.
- Sollte der liquiditätsorientierte Ansatz gemäß Ziffer 3.2.1 nicht maßgeblich werden zur Definition der Kreisumlage und daher § 56 Abs. 1 KrO NW prinzipiell weiterhin gelten, dann muss durch eine Ergänzung dieser Vorschrift ausgeschlossen werden, dass solche Wertberichtigungen umlagererelevant werden können.

Auch glühende Verfechter des NKF sollten mit einer solchen Regelung einverstanden sein können, da der Ressourcenverbrauch aus Wertkorrekturen ja weiterhin dokumentiert wird und nur veränderte Folgen mit Blick auf die Bestimmungen zur Haushaltssicherung und zur Höhe der Kreisumlage auslöst.

3.2.3 Bildung von Sonderposten für über die Kreisumlage bereits (ganz oder teilweise) finanzierte Investitionen

Den nun diskutierten Vorschlag werden die Anhänger der „reinen Lehre“ sicherlich weniger verständnisvoll kommentieren. Ausgangspunkt ist der in der Literatur bzw. in Fachzirkeln bereits mehrfach problematisierte Effekt der Doppelfinanzierung von Kreisinvestitionen durch die Kreisumlage. Dem Regelwerk des NKF entsprechend schreibt der Kreis alle Investitionen ab, deren Nutzungsdauer noch nicht abgelaufen ist, und zwar unabhängig davon, ob sie in der Vergangenheit über die Kreisumlage bereits vollständig oder teilweise finanziert wurden. Diese Abschreibungen sind aufwandswirksam und damit umlagererelevant, sodass in Abhängigkeit vom Alter der jeweiligen Investition diese ganz oder teilweise noch einmal über die Kreisumlage finanziert wird.

Diese Konsequenz ist systemkonform: Die Ergebnisseite des Haushalts ist losgelöst von seiner Finanzierungsseite zu sehen, daher können Abschreibungen in ihrer Eigenschaft als Aufwand nicht abhängig davon beurteilt und behandelt werden, auf welche Art die jeweilige Investition finanziert wurde/wird. (Unter dem Aspekt der Substanzerhaltung ist sogar die Abschreibung eines geschenkten Vermögensgegenstandes gerechtfertigt.) Zunehmend wird indes der Vorschlag diskutiert, zugunsten der Städte und Gemeinden das Dilemma der Doppelfinanzierung von Investitionen des Kreises im NKF systemkonform zu lösen, indem für solche Investitionen dann auf der Passivseite der Kreisbilanz ein Sonderposten gebildet wird, der parallel zu den korrespondierenden Abschreibungen über die Restnutzungsdauer ertragswirksam aufgelöst wird und so ergebnisverbessernd bzw. umlagesenkend wirkt.

Nach dieser Lösung wird die Kreisumlage aus früheren Zeiten, soweit sie direkt oder indirekt (über Tilgungen) der Finanzierung von Investitionen diente, im NKF wie Zuweisungen und Beiträge behandelt. Dieser Vergleich zeigt schon das Problem auf, das nicht nur die Vertreter der Kreisinteressen, sondern auch Verfechter der „reinen Lehre“ gegen diesen Vorschlag vortragen (werden): Zuweisungen und Beiträge sind eindeutig zweckbestimmt und damit einzelnen Investitionen konkret zurechenbar, während die Kreisumlage als allgemeines Deckungsmittel fungiert ohne eindeutigen Bezug zu bestimmten Aktivitäten oder gar Investitionen des Kreises. Dieser Einwand mag berechtigt sein, er wiegt aber weniger schwer als

das Problem der Doppelfinanzierung.

Die Puristen des NKF mögen als weiteres Gegenargument vortragen, es werde so das Ressourcenverbrauchskonzept ausgehebelt, da periodischer Aufwand durch die parallele Auflösung eines „imaginären“ Sonderpostens quasi weggezaubert werde. Zudem müsse auf der örtlichen Ebene folgerichtig der gleiche Wirkungsmechanismus mit Blick auf die durch den Steuerzahler bereits finanzierten Investitionen der Städte und Gemeinden etabliert werden - was bisher noch niemand gefordert habe -, wodurch der Verstoß gegen das elementare Anliegen des NKF noch offensichtlicher werde.

Dieser Einwand ist nicht von der Hand zu weisen, er lässt sich aber wie folgt relativieren: Werden die zur Finanzierung von Kreisinvestitionen genutzten Anteile der (früheren) Kreisumlage als Zuweisungen der Städte und Gemeinden an den Kreis interpretiert, dann ist es systemgerecht und konsequent, parallel zum beim Kreis auf der Passivseite gebildeten Sonderposten auf der örtlichen Ebene einen Sonderposten in die Bilanz aufzunehmen, und zwar auf der Aktivseite als sogenannter aktiver Rechnungsabgrenzungsposten. Die Summe der so in den Bilanzen der Städte und Gemeinden eines Kreises gebildeten Ansätze muss dem Sonderposten des Kreises entsprechen, wobei die Höhe des Betrages insgesamt und seine Aufteilung auf die beteiligten Städte und Gemeinden nach pauschalen Kriterien festgelegt werden kann/muss.

Dieser aktive Rechnungsabgrenzungsposten wird über den gleichen Zeitraum wie der Sonderposten in der Kreis-Bilanz aufgelöst, allerdings auf gemeindlicher Ebene als jährlicher Aufwand (Dieses Vorgehen wird heute schon in allen NKF-Haushalten in jenen Fällen praktiziert, in denen die öffentliche Hand einem privaten Dritten - z. B. einem Sportverein - einen Investitionszuschuss gewährt und dabei eine Bindungsfrist vereinbart.), sodass die Summe der so bewirkten Aufwendungen bei den Städten und Gemeinden dem Auflösungsbetrag = Ertrag beim Kreis entspricht. Die Konsequenzen sind:

- Das Ergebnis beim Kreis wird entlastet, der Anspruch auf Kreisumlage gemäß § 56 Abs. 1 KrO NW sinkt im gleichen Umfang.
- Das Ergebnis auf örtlicher Ebene wird in Höhe des individuell zurechnenden Anteils belastet, dem steht aber in gleicher Höhe eine (potentielle) Minderforderung des Kreises aus der Kreisumlage gegenüber.

Der Effekt ist somit: Der Abschreibungsaufwand für bereits aus der Kreisumlage finanzierte Investitionen wird auf die gemeindliche Ebene verlagert, der Kreis kann hieraus keine liquiden Mittel in Gestalt der Kreisumlage mehr einfordern. Inwieweit der erhöhte Aufwand bei der betroffenen Kommune Anpassungsnotwendigkeiten auslöst, ist dann jeweils vor Ort zu entscheiden - mit dem Vorteil, dass sie selbst und nicht der Kreis über eine eventuelle finanzielle Mehrbelastung ihrer Bürger befindet.

4. Die radikale Lösung: Abschaffung der Kreisumlage

Welche (Teil)Lösung auch immer angestrebt wird, das Kernproblem bleibt unangetastet, nämlich die Tatsache, dass die Kreisumlage die einzige selbstbestimmte Einnahme-/Ertragsquelle des Kreises bleibt, die zudem direkt „nur“ eine relativ geringe Anzahl von Betroffenen trifft, nämlich die relativ wenigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden des jeweiligen Kreises.

Diese aber müssen die aus der Kreisumlage resultierenden (Mehr)Belastungen bei ihren Abgabepflichtigen refinanzieren, entweder durch Leistungskürzungen und/oder Steuer-/Gebührenerhöhungen. Sie werden so direkt verantwortlich gemacht für Entscheidungen, die ein Dritter - der Kreis - getroffen hat, während dieser in der öffentlichen Diskussion relativ unbehelligt bleibt.

Es gilt, diesen elementaren Konstruktionsfehler in der Finanzierung der Kreise zu beseitigen und damit auch auf Kreisebene die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zusammenzuführen. Dies hätte zudem den strategischen Vorteil, dass der systemimmanente Drang der Kreise, neue Aufgaben zu generieren oder bestehende Aktivitäten - von wem auch immer - zu übernehmen, auf „natürliche“ Weise gehemmt würde.

Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn die Kreisumlage als Finanzierungsinstrument abgeschafft wird, und zwar vollständig. Als Ersatz für die so verlorenen Mittel ist folgendes Modell denkbar, das dann - wesentlicher Vorteil - die unmittelbare Verantwortung gegenüber dem Kreisbürger gewährleistet. Es besteht aus folgenden Elementen:

- Die Städte und Gemeinden werden verpflichtet, ihre Entlastung aus der Abschaffung der Kreisumlage vollständig zur Reduzierung ihrer Realsteuerhebesätze zu nutzen, und zwar so, dass die drei Realsteuern in Relation zu ihrem jeweiligen Aufkom-

men gleichgewichtig gesenkt werden.

- Der Kreis gleicht seine Verluste aus der Abschaffung der Kreisumlage in einem von ihm selbst bestimmten Umfang aus, indem er Zuschläge zu den Realsteuerhebesätzen seiner Städte und Gemeinden erhebt. Diese Zuschläge werden in Hebesatzpunkten und für das gesamte Kreisgebiet einheitlich festgesetzt.

Neben dem (erstmalig) direkten Zugriff auf die örtlichen Steuerzahler (mit eigenem Steuerbescheid?!) und dem daraus resultierenden Effekt der Selbstdisziplinierung bietet dieses Modell die Gewähr, dass sich der Kreis mit seinen Städten und Gemeinden nunmehr (erstmalig?) in einer „Schicksalsgemeinschaft“ sieht, da er genauso elementar und unmittelbar von der örtlichen Wirtschafts- und Steuerentwicklung abhängig wird wie seine Kommunen.

Zudem: Wenn - so das Grundanliegen des NKF - zumindest auf kommunaler Ebene die heutige Generation verpflichtet werden soll, nur so viel an Ressourcen zu beanspruchen, wie sie an Erträgen erwirtschaftet, dann müssen folgerichtig und zwingend die Entscheidungsträger durchweg in der Lage sein, auf die jeweilige Generation umfassend direkt „zugreifen“ zu können, also bei Aufwand und Ertrag. Dies ist jedoch derzeit auf der Ertragsseite in nennenswertem Umfang nur für die Räte der Städte und Gemeinden gewährleistet, über das Gebühren- und Beitragsrecht sowie - vor allem - durch das Hebesatzrecht. Alle übrigen Akteure im kommunalen System - vorrangig die Kreise, aber auch die Landschaftsverbände und der Regionalverband Ruhr - bedienen sich beim Bürger nur indirekt, via (Kreis) Umlage. Das Modell kann somit geeignet sein, im Sinne der Philosophie des NKF einen positiven Beitrag zu leisten. Der Vorschlag ist sicherlich aus mehreren Gründen recht utopisch - zu denken ist nicht nur an den heftigen Widerstand der Kreisebene, an die umfangreichen bundesgesetzlichen Änderungen und die unterschiedlichen Interessenslagen/Sichtweisen auf Länderebene. Auch sind Rückwirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich NW und die Funktion der (bisherigen) Kreisumlage als Ausgleichsinstrument innerhalb des Kreises zu bedenken und dafür geeignete Ersatzstrategien zu entwickeln (z. B., indem doch gemeindeindividuelle Zuschläge festgesetzt werden, etwa in Abhängigkeit von den jeweiligen Schlüsselzuweisungen). Gleichwohl, gerade die heutigen finanzwirtschaftlich schwierigen Zeiten fordern unorthodoxe

Lösungen geradezu heraus, da die Strategie des „weiter so“ längst an ihre Grenzen gestoßen ist.

5. Fazit: Die Evaluierung des NKF nutzen für notwendige Reformschritte

Mit Datum vom 8. Juli 2010 hat das Innenministerium NW dem Landtag seinen Bericht zur Überprüfung des NKF-Gesetzes vorgelegt. Er enthält eine Reihe von Vorschlägen, das NKF-Regelwerk im Detail zu modifizieren, wobei die Dynamisierung der Ausgleichsrücklage aus Sicht der Kommunen wohl noch die bedeutendste Änderung darstellt.

Das Verhältnis Kreis / kreisangehörige Kommunen wird unter dem Kapitel „Kreisordnung“ nur relativ rudimentär behandelt. Es gipfelt in der Feststellung, „dass es umlagefinanzierten Gebietskörperschaften im Allgemeinen leichter fallen wird, die Deckung (des Ressourcenverbrauchs) über die Umlage auch durchzusetzen“, und dass - wie bereits eingangs zitiert - „nicht belegbar (ist), dass die kreisangehörigen Gemeinden wegen der Einführung des NKF ein Sonderopfer zugunsten der Kreise erbringen.“

In dem Bericht nicht thematisiert werden - wahrscheinlich auch deswegen, weil die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen ihrer Stellungnahmen diesbezügliche Anregungen nicht vorgetragen haben - die vorstehend entwickelten Vorschläge, insbesondere:

- die Verbuchung von Wertberichtigungen direkt gegen die allgemeine Rücklage ohne Konsequenzen für die Haushaltssicherung und die Kreisumlage,
- die Bildung von Sonderposten in der Kreis-Bilanz für Investitionen, die über die Kreisumlage in der Vergangenheit bereits ganz oder teilweise finanziert wurden, und
- die Konkretisierung des in § 9 KrO NW verankerten Rücksichtnahmegebots, z. B. die Vorgabe des liquiditätsorientierten Ansatzes bei bestimmten Konstellationen der Haushaltswirtschaft auf örtlicher Ebene im Hinblick auf die dort notwendige Haushaltssicherung.

Es gilt, diese Themen nachträglich und mit Nachdruck in die Diskussion um die Evaluierung des NKF einzubringen. ●

Praxis der Kommunal-Verwaltung

Landesausgabe Nordrhein-Westfalen, Ratgeber für die tägliche Arbeit aller Kommunalpolitiker und der Bediensteten in Gemeinden, Städten und Landkreisen; (Loseblattsammlung incl. 3 Online-Zugänge, auch auf CD-ROM erhältlich). Schriftleitung: Johannes Winkel, Leiter der Abteilung Kommunale Aufgaben im Innenministerium Nordrhein-Westfalen. KOMMUNAL- UND SCHUL-VERLAG, 65026 Wiesbaden, Postfach 3629, Telefon (0611) 88086-10 Telefax (0611) 88086 77; www.kommunalpraxis.de; E-Mail: info@kommunalpraxis.de. Die vorliegende (nicht einzeln erhältliche) Lieferung enthält:

425. Nachlieferung, November 2010, 63,70 Euro

A 8 - Der Bundesstaat nach den Föderalismusreformen. Von Prof. Dr. jur. Hans-Günter Henneke, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages, Honorarprofessor an der Universität Osnabrück. Der Beitrag gibt einen Überblick über die für die Aufgaben und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen geltenden Verfassungs- und einfachen Gesetzeslagen und beinhaltet die systematische Aufbereitung der tragenden Elemente der Staatsorganisation sowie eine vertiefende Beschreibung der Neuregelungen aufgrund der Föderalismusreformen I und II. Eingeflossen in die Darstellung sind die Erfahrungen der Autors aus der Mitwirkung in beiden Föderalismuskommissionen, als Sachverständiger bei den jeweiligen gemeinsamen Anhörungen von Bundestag und Bundesrat und als Verfahrensbevollmächtigter bei kommunalen Verfassungsbeschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht oder vor Landesverfassungsgerichten.

B 5 NW - Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG). Von Ministerialdirigent a. D. Friedrich Wilhelm Held, Ministerialrat Detlev Plüchhahn, Beigeordneter und Stadtkämmerer Lars Martin Klieve. Die §§ 4-11 und 14-16 GkG wurden neu kommentiert.

B 6 NW - Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG) Von Ministerialdirigent Johannes Winkel. Die Kommentierung des § 10 RVRG (Bildung der Verbandsversammlung) und des § 13 RVRG (Aufgaben des Verbandsausschusses) wurden aktualisiert und ergänzt.

C 1 - Recht der Ratsfraktionen. Von Geschäftsführendem Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages Dr. Hubert Meyer. Mit dieser Überarbeitung wurde der Beitrag um Erläuterungen zu den Berechnungsmethoden für die Ausschussbesetzung, den Auswirkungen des Ruhens des Mandats auf die Fraktionsarbeit sowie der Problematik des Rechts auf Führen eines Girokontos ergänzt. Die im Anhang abgedruckten Texte wurden auf den neusten Stand gebracht.

426. Nachlieferung, November, Dezember 2010, 63,70 Euro

B 9 a NW - Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen. Von Uwe Siemonsmeier, Dipl.-Verwaltungswirt (FH), Dipl.-Betriebswirt (FH), Sandra Rettler, Dipl.-Verwaltungsbetriebswirtin (FH), Dipl.-Kauffrau, Lutz Kummer, Dipl.-Verwaltungswirt (FH), Dipl.-Betriebswirt (FH), Michael Rothermel, Dipl.-Verwaltungswirt (FH), Dipl.-Kaufmann, Steuerberater, Sandra Kowalewski, Dipl.-Verwaltungswirtin (FH), Dipl.-Betriebswirtin (FH), Silke Ehrbar-Wulfen, Dipl.-Verwaltungswirtin (FH), Dipl.-Betriebswirtin (FH), Sandra Heß, Verwaltungsfachwirtin. Komm.-Dipl. (VWA), Lars Martin Klieve, Beigeordneter und Stadtkämmerer und Jörg Sennewald, Stellvertreter des Präsidenten der Gemeindeprüfungsanstalt NRW. Die Kommentierung zur Gemeindehaushaltsverordnung von Nordrhein-Westfalen wurde erstmalig in die PRAXIS aufgenommen. Daneben enthält der Beitrag ein Abkürzungs-, ein Literaturverzeichnis, den Gesetzestext im Zusammenhang sowie ein Stichwortverzeichnis.

427. Nachlieferung, Dezember 2010, Doppellieferung, 127,40 Euro

C 22 NW - Gesetzliche Bestimmungen über die Versorgungskassen in Nordrhein-Westfalen und deren Satzungsrecht. Von Vera-Ute Drebert, Stellv. Direktorin der Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Einführung wurde ergänzt und die Texte auf den neuesten Stand gebracht. Die Anhänge „Verwaltungsrichtlinien für die Umlagegemeinschaft „Handwerk und Genossenschaften“ (bisher Anhang 5) und die „Durchführungsvorschriften zur Satzung der Westfälisch-Lippischen Versorgungskasse für Gemeinden und Gemeindeverbände“ (bisher Anhang 7) entfallen.

F 4 - Soziale Wohnraumförderung. Von LtD. Regierungsdirektor Herbert Feulner. Im Anhang wurde die Verordnung über die wohnungswirtschaftlichen Berechnungen. (Zweite Berechnungsverordnung - II.BV) auf den neuesten Stand gebracht.

H 5 - Die Sozialversicherung. Von Werner Gerlach, Vorstandsvorsitzender i.R. Die Überarbeitung des Beitrags umfasst die Aktualisierung der Teile SGB V (Gesetzliche Krankenversicherung), wobei die Gesetzesänderungen bis zum 17.3.2009 berücksichtigt wurden.

H 10 - Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG). Von Prof. Dr. Michael Quaas, Rechtsanwalt und LtD. Ministerialrat a. D., Rechtsanwalt Dr. Otmar Dietz sowie Dr. Matthias Geiser, Dipl.-Verwaltungswissenschaftler und Kaufmännischer Leiter des Schwarzwald-Baar-Klinikums. Mit dieser Lieferung wurde die Kommentierung zum Krankenhausfinanzierungsgesetz überarbeitet. Erstmals kommentiert wurden die neu eingeführten §§ 10 (Entwicklungsauftrag zur Reform der Investitionsfinanzierung) und 17 (Einführung eines pauschalisierenden Entgeltsystems für psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen). Darü-