

1. Funktionen und Rechtsgrundlage

Umlagen sind Zahlungen, die öffentlich-rechtliche Körperschaften an eine andere Körperschaft, zu der sie in einer gemeinsamen Beziehung stehen, auf Grund deren Hebungsrecht leisten, um deren Finanzbedarf ganz oder teilweise zu decken. Die Kreisumlage ist eine auf die verfassungsrechtliche Garantie des Selbstverwaltungsrechts der Kreise sowie auf Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG gestützte, von der gemeindlichen Finanzmasse abgeleitete Einnahmequelle der Kreise, deren Erhebung der alleinverantwortlichen Entscheidung der Kreise obliegt. Landesrechtliche Regelungen in den Flächenländern, die sich in den Landkreisordnungen und Finanzausgleichsgesetzen befinden, ermächtigen die Kreise, ihren Finanzbedarf durch die Erhebung einer Kreisumlage zu decken, soweit die Kreiseinnahmen aus sonstigen Einnahmen, Entgelten für Leistungen und Steuern dazu nicht ausreichen. Im Wortlaut der landesrechtlichen Regelungen kommt nach wie vor die ursprüngliche Konzeption der Kreisumlage als subsidiäres Restfinanzierungsmittel zum Ausdruck. Die Kreisumlage ist damit eine der bedeutendsten Einnahmequellen der Landkreise.

Mit der Erhebung der Kreisumlage werden wie beim kommunalen Finanzausgleich grundsätzlich zwei Funktionen erfüllt, nämlich die fiskalische und die redistributive Funktion. Darin, dass die Kreisumlage das bedeutendste selbstbestimmbare Finanzierungsmittel der Kreise ist, welches ihnen einen gewissen finanzplanerischen Spielraum ermöglicht, kommt ihre fiskalische Funktion zum Ausdruck, die zugleich ein flexibles Element der Einnahmeverteilung im kreisangehörigen Raum zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden beinhaltet. Insofern drängen sich bei aller Unterschiedlichkeit im übrigen Parallelen zu den weiteren flexiblen Elementen in der bundesstaatlichen Finanzverteilung auf, nämlich

- im Verhältnis von Bund und Ländergesamtheit der Festsetzung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer sowie
- im Verhältnis des jeweiligen Bundeslandes zur Gesamtheit seiner Kommunen der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse.

Die Festsetzung der Kreisumlage erschöpft sich indes nicht in der fiskalischen Funktion. Vielmehr kommt in ihr zudem eine redistributive Funktion (Ausgleichsfunktion) im Verhältnis der umlagepflichtigen Gemeinden untereinander zum Ausdruck. Unter diesem Gesichtspunkt ist es Ziel der Kreisumlageerhebung, die Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen kreisangehörigen Gemeinden abzumildern. Dabei soll die ausgleichende Wirkung der Kreisumlage bereits auf Grund der Erhebung an sich eintreten, ohne dass es einer besonderen, auf einen Ausgleich gerichteten Willensbetätigung des Kreises bedarf. Dies geschieht dadurch, dass auf Grund gesetzlicher Vorgaben finanzstarke Gemeinden absolut einen größeren Teil ihrer Finanzkraft auf die Kreisumlageausgaben verwenden müssen als finanzschwächere Gemeinden.

2. Rechtsnatur der Kreisumlage

Finanztechnisch und rechtlich ist die Kreisumlage eine **Umlage**; d.h. ein Instrument des interkommunalen Finanzausgleichs in Form einer öffentlich-rechtlichen Geldleistung der kreisangehörigen Gemeinden an den Kreis. Es handelt sich hierbei nicht um eine kommunale Abgabe im Sinne der Kommunalabgabengesetze. Zu beachten ist allerdings, dass es sich bei der Kreisumlage um eine **öffentliche Abgabe** im Sinne des § 80 Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 4 Satz 3 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) handelt. Nach der herrschenden Meinung der Verwaltungsgerichte wird von einer **weiten** Auslegung des Begriffs Abgaben im Sinne des § 80 VwGO ausgegangen. Danach fallen unter diesen Begriff nicht nur die Abgaben im Sinne der Kommunalabgabengesetze (Steuern, Gebühren, Beiträge), sondern alle hoheitlich geltend gemachten öffentlich-rechtlichen Geldforderungen, die der Deckung des Finanzbedarfs des Hoheitsträgers für die Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben dienen sollen und die von allen erhoben werden, die den normativ bestimmten Tatbestand erfüllen. Dabei genügt es, wenn die Abgaben diese Funktion neben anderen Funktionen, z.B. einer Lenkungs-, Antriebs-, Zwangs- oder Straffunktion hat und zweckgebunden zu verwenden ist. So VGH Kassel, Beschluss vom 14.1.1991, DÖV 1991, 1029 = HSGZ 1991, 216 = der Landkreis 1992, 285 und BVerwG, Urteil vom 17.12.1992 – C 30.90, DVBl. 1993 S. 441.

3. Festsetzung der Kreisumlage

Die Festsetzung der Kreisumlage ist unabdingbarer Bestandteil der Haushaltssatzung des Landkreises. Diese kann von den kreisangehörigen Gemeinden mit der abstrakten Normenkontrollklage angefochten werden (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO), sofern das Landesrecht dies bestimmt (vgl. § 4 AGVwGO RhPf).

4. Die Höhe der Kreisumlage

4.1 Umlagegrundlagen

Das Aufkommen der Kreisumlage ergibt sich grundsätzlich aus der Multiplikation der landesgesetzlich vorgegebenen Umlagegrundlagen mit dem seitens der jeweiligen Kreise festgesetzten Umlagesatz. Die Grundlagen für die Berechnung der Kreisumlage (Umlagegrundlagen) stützen sich auf zwei Komponenten als Indikatoren der gemeindlichen Finanzkraft: Die Steuerkraftzahlen der Grundsteuer, Gewerbesteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer sowie die den Gemeinden zufließenden Schlüsselzuweisungen. Als Steuerkraftzahlen der Gemeinden sind grundsätzlich die gleichen Zahlen zu verwenden, die der Ermittlung der Steuerkraftmesszahlen als Ausgangsgröße für die Berechnung der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen für das Umlagejahr (Ausgleichsjahr) zugrunde gelegt werden. Auch bei den Umlagegrundlagen der Kreisumlage werden also die Steuerkraftzahlen der Grund- und Gewerbesteuer nach fiktiven Hebesätzen, der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer dagegen nach dem Ist-Aufkommen bzw. einem bestimmten Prozentsatz davon angesetzt. Die übrigen Einnahmen der Gemeinden bleiben außer Betracht. Die Schlüsselzuweisungen an die einzelnen kreisangehörigen Gemeinden ergeben sich nach dem von Bundesland zu Bundesland abweichenden Ausgleichsmodus zwischen Ausgangsmesszahl und Steuerkraftmesszahl. Die realen Gemeindeschlüsselzuweisungen fließen nach einigen Finanzausgleichsgesetzen in voller Höhe, nach anderen nur mit einem festen prozentualen Anteil in die Berechnung der Umlagegrundlagen ein (vgl. **Wegbeschreibung Fi 9**).

4.2 Umlagesatz

Die Ermächtigung, die Höhe der Umlagesätze in der Haushaltssatzung festzulegen, ergibt sich aus den entsprechenden Vorschriften der Finanzausgleichsgesetze der Länder. Die durchschnittliche Höhe des Kreisumlagesatzes weicht von Bundesland zu Bundesland stark voneinander ab. Im Rahmen der Vorgaben des Verfassungsrechts und des Haushaltsrechts, insbesondere der interkommunalen Zulässigkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, steht den Kreisen bei der Festsetzung der Kreisumlage ein Gestaltungsspielraum zu.

Hinsichtlich der Festsetzung verschieden hoher Umlagesätze durch den Haushaltssatzungsgeber ist auf das OVG Koblenz, Urt. vom 29.9.1987, DÖV 1988, 310 zu verweisen. Nach der Auffassung des OVG Münster, Urt. vom 16.6.1989, EzKommR 1700.85 darf eine Gemeinde zur Finanzierung einer Einrichtung des Kreises im Wege der Mehrbelastung nur in demselben Maße herangezogen werden, in dem ihr diese Einrichtung zustatten kommt. Zu den Grenzen der Festsetzung der Kreisumlage siehe VG München, Urt. vom 13.12.1989, EzKommR 1700.92.

Die Umlagesätze können in der Regel im laufenden Haushaltsjahr erhöht werden, wenn alle anderen Möglichkeiten, den Kreishaushalt auszugleichen, erschöpft sind. Der Beschluss über die Erhöhung des Umlagesatzes muss allerdings bis zum 30. Juni des Haushaltsjahres gefasst sein. Die Änderung des Umlagesatzes wirkt auf den Beginn des Haushaltsjahres zurück (so § 56 Abs. 2 KrO NRW; § 28 LFAG RhPf).

Schrifttum: Thieme „Die Grenzen der Umlagehoheit der Landkreise“, DVBl. 1983 S. 965-972 jeweils mwN; Henneke, Aufgabenzuständigkeit im kreisangehörigen Raum (1992).

4.3 Kreisumlage im Brennpunkt

Die Kreisumlage hat in den letzten Jahren Anlass zu einer Vielzahl von Auseinandersetzungen sowohl in rechtstheoretischer als auch in handfest prozessualer Hinsicht gegeben. Nicht nur die Frage, welche Ausgabenposten bei der Kreisumlage Berücksichtigung finden können, war und ist Gegenstand intensiver Diskussionen. Es geht auch um die immer enger werdenden Liquiditätsspielräume der kreisangehörigen Kommunen. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Frage nach der Aufgabenverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden zentrale Bedeutung. Grundlegend für diese Problematik ist der „Rastede-Beschluss“ des BVerfG vom 23.11.1988 (BVerfGE 79, 127). Das BVerfG ging von der Überlegung aus, dass Art. 28 Abs. 2 GG auch außerhalb des Kernbereichs der Selbstverwaltungsgarantie ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Gemeinden enthalte. Auf diese Weise sichere Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden einen Aufgabenbereich, der grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfasse. Auf dem Hintergrund dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben kam es in den vergangenen Jahren zu einer lebhaften Fortentwicklung der Rechtsprechung zur Frage der Grenzen der Kreiszuständigkeit.

Die Frage nach den Grenzen der Kreiszuständigkeit und damit der Kreisumlage sind trotz der zahlreichen obergerichtlichen Entscheidungen von einer umfassenden und endgültigen Klärung noch weit entfernt.

Dabei ist die Verfassungsmäßigkeit der Kreisumlage grundsätzlich unbestritten. Grenze ist der Kernbereich der gemeindlichen Finanzhoheit. Dieser ist allerdings nicht schon dann berührt, wenn die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben der Gemeinden durch die finanzielle Belastung der Kreisumlage eingeschränkt wird. Die finanzielle Leistungsfähigkeit darf jedoch nicht ange-tastet werden, die Gemeinden dürfen nicht die Gelegenheit zur kraftvollen Betätigung verlieren (BVerwG, NVwZ 1985 S. 271). Wo die Grenzen der finanziellen Belastbarkeit dabei liegen, ist schwierig zu bestimmen. Ein Verstoß gegen die durch Art. 28 Abs. 2 GG garantierte gemeindliche Finanzhoheit ist dann gegeben, wenn die Gemeinden durch Abgaben und Umlagen derart ihrer Mittel beraubt werden, dass ihre Finanzverantwortlichkeit beeinträchtigt und ihre Finanzausstattung in Frage gestellt wird.

Der BayVGh hat mit Urteil vom 4.11.1992 (Az.: 4 B 90.718) entschieden, dass kreisangehörige Gemeinden den Kreisumlagebescheid des Landkreises mit der Begründung anfechten können, im Kreishaushalt seien Ausgaben in beachtlichem Umfang zur Erfüllung landkreisfremder Aufgaben vorgesehen.

Der Kreis darf nicht über den Umweg einer „großzügigen“ Bereitstellung von Mitteln für gemeindliche Aufgaben mittelbar den Einfluss ausüben, der ihm durch die Kompetenzordnung gerade verwehrt sein soll. Das Gebot des „selbstverwaltungs-freundlichen Verhaltens“ erfordert es, dass der Kreis bei der Bereitstellung von Mitteln die Möglichkeiten der Gemeinde zur eigenverantwortlichen Verfügung über Haushaltsmittel fördert und nicht einschränkt.

Schrifttum: Urteil BayVGh vom 4.11.1992, DVBl. 1993 S. 893; OVG Koblenz, Urteil vom 21.5.1993, DVBl. 1993 S. 894, VG Saarland, Urteil vom 6.10.1995, der Landkreis 1996 S. 125; Borchmann, DVP 1995 S. 216 ff., OVG NW, Urteil vom 5.3.1996, NWVBl. 1996 S. 377, 378; BVerwG, Beschluss vom 28.2.1997 – 8 N 1/96, NVwZ-RR 1998 S. 63, 65; BVerwG, Beschluss vom 3.3.1997 – 8 B 130/96, NVwZ 1998 S. 66; Bbg VerfG, Urteil vom 15.12.1998 – VfGBbg 38/97, NVwZ-RR 1999 S. 90, Nds OVG, Urteil vom 3.9.2002 – 10 LB 3714/01, DVBl. 2003 S. 278.

5. Die Genehmigung der Kreisumlage

In den meisten Flächenländern bedarf die Festsetzung der Kreisumlagesätze entweder generell oder bei Überschreitung von normierten Höchstsätzen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung. Zum Teil bedarf nur die Erhöhung der Umlagesätze im laufenden Haushaltsjahr der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (z.B. nach § 56 Abs. 1 GO NRW).

Die Genehmigung soll nach den Grundsätzen einer geordneten und sparsamen Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen oder Auflagen erteilt werden.

Die Genehmigung kann nur versagt werden, wenn deren Festsetzung rechtswidrig war. Dies liegt insbesondere dann vor, wenn die Kreisumlage zur Finanzierung von Maßnahmen eingesetzt werden soll, die nicht zum Aufgabenbereich der Kreise gehört. Die Aufsichtsbehörde darf hierbei allerdings nicht das Ermessen des Kreistags und den kommunalpolitischen Beurteilungsspielraum beeinträchtigen (vgl. hierzu insbesondere VerfGH NRW, Urteil vom 13.8.1996, NWVBl. 1996 S. 426).

6. Rechtsschutz gegen die Kreisumlagebescheide

Der Umlagebescheid, mit dem die Gemeinde zur Kreisanlage herangezogen wird, ist ein selbständiger Verwaltungsakt (vgl. zum Begriff § 35 VwVfG), so dass die betroffene Gemeinde ein Klageverfahren einleiten kann (vgl. von Mutius, Kommunalrecht, JuS-Schriftenreihe, Heft 130, Nr. 472).

Schrifttum: Gode „Differenzierte Kreisumlage“, Städte- und Gemeinderat 1982 S. 263 (268 ff.) mwN. Henneke, Die Kreisumlage 1998, der Landkreis 1998 S. 168, Conrad, Die Erhebung der Kreisumlage in Schleswig-Holstein, Bd. 11 der Schriften des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages, Stein, Aktuelle Probleme der Kreisumlage, ZKF 1996 S. 266, Knemeyer, Erhebung der Kreisumlage, NVwZ 1996 S. 29.