

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

An den
Vorsitzenden des Kommunalpolitischen
Ausschusses des Landtages NRW
Herrn Oberbürgermeister
Dr. Jörg Twenhöven MdL
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

40472 Düsseldorf
Lillencronstraße 14
Zentrale 0211/96508-0
Durchwahl 0211/96508-27/28
Telefax 0211/96508-55

Datum: 25. 04. 1994
AZ: 10 20-00 Schu/W



Antrag der SPD-Fraktion im Kommunalpolitischen Ausschuß des Landtages zur Änderung des § 45 Abs. 3 KrO/ Unser Schreiben vom 14. April 1994 an den Kommunalpolitischen Sprecher der SPD

Sehr geehrter Herr Dr. Twenhöven,

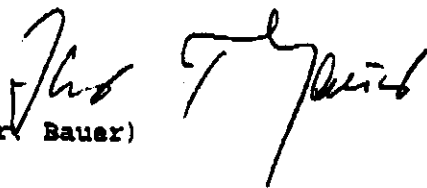
inzwischen liegt uns der Text der SPD für die Änderung des § 45 Abs. 3 KrO vor, der in der Sitzung des Kommunalpolitischen Ausschusses zur Novellierung der Kommunalverfassung u.a. Grundlage der Beratungen sein wird. Unsere in unserem Schreiben vom 14. 04. 1994 dargestellten Bedenken sind durch diesen Formulierungsvorschlag in keiner Weise ausgeräumt. Dies gilt insbesondere für unsere verfassungsrechtlichen Bedenken, da die jetzt vorgeschlagene Formulierung des § 45 Abs. 3 Satz 3 KrO die Genehmigungsbefugnis nicht mit hinreichender Klarheit auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt. Letzteres ist aber aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten. Wir verweisen insoweit auch auf die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes Münster vom 15. 12. 1989, das ausdrücklich festgestellt hat, daß ein Letztentscheidungsrecht des Landes gegenüber allen Kreisen wegen der gravierenden Auswirkungen für die institutionelle Garantie der Selbstverwaltung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens unverhältnismäßig wäre. Die Entscheidung ist zu Ihrer Kenntnis beigefügt.

- 2 -

Wir halten es daher für geboten, zumindest § 45 Abs. 3 Satz 3 des Formulierungsvorschlags insgesamt ersatzlos, hilfsweise wenigstens die Worte "für die Gestaltung der Haushaltswirtschaft des Kreises", zu streichen.

Den Kommunalpolitischen Sprechern der im Ausschuß vertretenen Fraktionen habe ich eine Abschrift dieses Schreibens zur Kenntnis zugeleitet.

Mit freundlichen Grüßen


(Dr. Bauer)

Anlage

EILDienst 2.**Landkreistag Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, Lilliencronstr. 14

31. Januar 1990

INHALT:

Belugnisse des Regierungspräsidenten bei der Genehmigung der Kreisumlage nach § 45 Abs. 2 Kreisordnung	21
Mitgliedschaft eines Richters im Kreisausschuß	24
Bevölkerungsprognose 1988 bis 2005/2020	28
Einrichtungen der Jugendhilfe in Nordrhein-Westfalen	27
Bodenüberdeckung zur Sanierung schwermetallbelasteter Gärten	28
Kurzinformationen für Kreistag und Verwaltung	30
Allgemeine Verwaltungsaufgaben	30
Kreisstandardzahlen 1989	
Seminarprogramm KGSi	
Stellenbewertung	
Technikunterstützte Informationsverarbeitung	
Verwaltungsbericht des Märkischen Kreises 1984 — 1989	
Partnerschaft zwischen einer Volkswirtschaft und einem Kreis	
Recht, Sicherheit und Ordnung	31
Entwurf zur Neuregelung des Ausländerrechts	
Tips zum Krankentransport und Rettungsdienst	
Schule und Kultur	31
Allgemeinbildende Schulen	
Berufliche Schulen und Kollegschulen in Nordrhein-Westfalen 1988	
Berufsbildendes Schulwesen im Kreis Gütersloh	
Sozial- und Gesundheitswesen	32
Sicherung der Pflege und Zukunft der Pflegeberufe	
Aus- und Weiterbildungsbedingungen für die Pflegeberufe	
Situation der Kinder und Jugendlichen in der Bundesrepublik und Nordrhein-Westfalen	
Bauwesen	33
Bauen und Wohnen in Europa	
Ökologie im Städtebau	
Grundstudien Ruhr und Nordrhein-Westfalen	
Mietpreisbegrenzung bei öffentlich geförderten Wohnungen	
Straßenbaubericht NW 1987	
Umweltschutz	33
Kalender 1990 zur Umwelt	
Monofakt-Informationssystem	
Naturdenkmale im Kreis Siegen-Wittgenstein	
Umweltschutz im Landschaftsverband Rheinland	
Wirtschaft und Verkehr	34
Zentrale Zimmerreservierung durch den „Fremdenverkehrsverband Paderborner Land“	
Zusammenarbeit zwischen KFA und Wirtschaftsförderung	
Berufsauspendler in Nordrhein-Westfalen	
Aus dem Landkreistag	35
Buchbesprechungen	36

Belugnisse des Regierungspräsidenten bei der Genehmigung der Kreisumlage nach § 45 Abs. 2 Kreisordnung

Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hatte sich in einem Berufungsverfahren eines Kreises gegen den zuständigen Regierungspräsidenten mit der grundsätzlichen Frage zu befassen, ob der Genehmigungsvorbehalt des § 45 Abs. 2 KrO ausschließlich eine Rechtmäßigkeitskontrolle enthalte oder aber eine Sachkontrolle im Sinne eines Mitspracherechts der Aufsichtsbehörde zum Inhalt habe.

Dem Rechtsstreit liegt folgender Tatbestand zugrunde:

Die am 19. 12. 1983 beschlossene Haushaltsatzung des klagenden Kreises für das Jahr 1984 sah in § 5 Nr. 1 eine Kreisumlage in Höhe von 28 v. H. der für die kreisangehörigen Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen sowie der Schlüsselzuweisungen vor. Der beklagte Regierungspräsident genehmigte die Satzung durch Bescheid vom 23. 2. 1984 „mit der Maßgabe“, daß der Umlagesatz auf 27 v. H. gesenkt werde. Zur Begründung gab der Regierungspräsident an, die starke Einschränkung der Leistungsfähigkeit vieler kreisangehöriger Gemeinden erfordere dringend eine Verminderung ihrer finanziellen Belastung. Der Kläger sei bei Inanspruchnahme von Eigenmitteln in der Lage, seinen Haushalt auch durch eine niedrigere Kreisumlage auszugleichen.

Nach erfolglos durchgeführtem Widerspruchs- und erstinstanzlichem Klageverfahren hat der Kreis Berufung eingelegt und mit dem jetzt verkündeten Urteil des Oberverwaltungsgerichts, Az.: 15 A 436/86 vom 18. 12. 1989, obliegt.

In dem Urteil wird der Beklagte verpflichtet, den in § 5 Nr. 1 der Haushaltsatzung des Klägers für das Haushaltsjahr 1984 festgelegten Kreisumlagesatz von 28 v. H. zu genehmigen. Die entsprechenden Bescheide des Beklagten, soweit sie dieser Verpflichtung entgegen stehen, werden aufgehoben, und der Beklagte wird zum Tragen der Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen verurteilt.

In seinen Entscheidungsründen führt das Oberverwaltungsgericht sodann aus (auszugeweise):

Das angefochtene Urteil ist zu ändern; denn der Beklagte hat die Genehmigung des in der Haushaltsatzung des Klägers für das Jahr 1984 festgesetzten Kreisumlagesatzes zu Unrecht verweigert.

Die Klage ist als Verpflichtungsklage im Sinne des § 42 Abs. 1 VwGO zulässig.

Mit dem beschriebenen Inhalt stellt sich der Bescheid vom 23. Februar 1984 gegenüber dem Kläger als Verwaltungsakt dar. Zwar wirkt der Beklagte als Aufsichtsbehörde im Genehmigungsverfahren an der kommunalen Rechtssetzung mit, zu der auch die Festsetzung der Kreisumlage im Rahmen der Haushaltsatzung gehört (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. März 1960 — VII C 106.59 —, BVerwGE 10, 224). Die Erteilung oder Versagung der Genehmigung ist aber — entgegen einer früher verbreiteten Auffassung (vgl. Nachweise bei Lohr, Satzungs Gewalt und Staatsaufsicht, Schriftenreihe der Westfälischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien, Heft 28, 1963, S. 99 ff.) — nicht selbst ein Akt der Normsetzung mit der Folge, daß den Verwaltungsgerichten eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit dieses Mitwirkungsaktes im Hinblick auf Art. 20 Abs. 3 GG versagt wäre. Die Erklärung über die Genehmigung ist nicht Bestandteil der Haushaltsatzung, für deren Inhalt allein die Entschlüsselung des Kreistages maßgeblich ist. Vielmehr tritt sie als selbständiger, staatlicher Hoheitsakt in der Funktion einer Wirksamkeitvo-

raussetzung an deren Seite (vgl. Evermann/Fröhler, VwGO, Komm., 8. Aufl., 1988 RdNr. 93 zu § 42; Kopp, VwGO, Komm., 8. Aufl., 1989, RdNr. 31 Anh § 42; Friaul/Wendt, a. a. O., S. 14 f., 43; Lohr a. a. O., S. 101 ff.).

Das Verwaltungsgericht hat zu Recht angenommen, daß sich das Klagebegehren durch den Ablauf des Haushaltsjahres 1984 nicht erledigt hat. Eine Neufestsetzung der Kreisumlage ist nicht ausgeschlossen. Sie kann — im Rahmen des Vertrauensschutzes — durch Nachzahlungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in späteren Haushaltsjahren realisiert werden (vgl. Scholler/Bros, a. a. O., S. 99). Dadurch können Mindereinnahmen des Klägers, die durch die Senkung des Umlagegesetzes im Verhältnis zum Entwurf der Haushaltsatzung 1984 entstanden sind, ausgeglichen werden. Insofern bleibt der Kläger durch die Veragung der Genehmigung weiterhin beschwert.

Die Klage ist auch begründet.

Der Kläger hat einen Anspruch auf Genehmigung des in Höhe von 28 v. H. festgesetzten Kreisumlagegesetzes. Der entsprechende Beschluß des Kreistages steht mit dem geltenden Recht im Einklang. Seine Überprüfung unter Zweckmäßigkeitgesichtspunkten ist dem Beklagten verwehrt.

Rechtsgrundlage ist § 45 Abs. 1 und 2 KrO. Danach ist, soweit die sonstigen Einnahmen eines Kreises den Finanzbedarf nicht decken, von den kreisangehörigen Gemeinden eine Umlage nach den hierfür geltenden Vorschriften zu erheben. Sie ist für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen; die Festsetzung der Umlagesätze bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

§ 45 Abs. 2 KrO besagt nichts über den Inhalt der Prüfung, die im Genehmigungsverfahren anzustellen ist. Aus dem Wortlaut der Vorschrift und aus ihrer systematischen Stellung in der Kreisordnung lassen sich überzeugende Kriterien für die Erstellung oder Veragung der Genehmigung nicht herleiten. Das gleiche gilt für die Entstehungsgeschichte. Der Genehmigungsvorbehalt wurde durch das Zweite Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 15. Mai 1979, GV NW 408, 416, in die Kreisordnung aufgenommen. Er war zuvor in den jährlichen Gesetzen zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden (FAG) enthalten. Die Übertragung erfolgte ohne materielle Änderung mit dem Ziel, die Genehmigung der Umlagesätze von der Verkündung des jeweiligen Finanzausgleichsgesetzes unabhängig zu machen (vgl. Landtags-Drucksache 8/3152, S. 71). Weder die Gesetzesmaterialien des Änderungsgesetzes noch die der Finanzausgleichsgesetze geben Aufschluß darüber, wie die staatlichen Mitwirkungsrechte im Genehmigungsverfahren beschaffen sind.

Inhalt und Umfang der staatlichen Mitwirkung ergeben sich aber aus dem Verfassungsrecht.

Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG gewährleistet den Gemeindeverbänden — ebenso wie den Gemeinden — das Recht der Selbstverwaltung. Sie sind berechtigt, ihre Angelegenheiten nach Maßgabe der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Demgemäß bestimmt Art. 78 Abs. 1 und 2 Verf NW, daß die Gemeindeverbände Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe sowie — vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Vorschriften — in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung sind. Wesentliches Material der

Eigenverantwortlichkeit des Gemeindeverbandes ist die Befugnis, die in seinem Wirkungsbereich (vgl. § 2 Abs. 1 KrO) anfallenden Aufgaben so zu erfüllen, wie er es für richtig hält, und von mehreren sachlich gleichermaßen geeigneten Wegen zur Erledigung einer Aufgabe denjenigen zu wählen, der ihm zweckmäßig erscheint.

Zum institutionell geschützten Bereich der Selbstverwaltung gehört die kommunale Finanzhoheit (vgl. VerfGH NW, Entsch. vom 23. März 1964 — VGH 9/62 —, OVGE 19, 297, 306; Urteil vom 16. Dezember 1988 — 9/87 —, DVBl 1989, 151, 152), also das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände, über ein gewisses Volumen eigener Einkünfte steuerlicher oder sonstiger Art im Rahmen der kommunalwirtschaftlichen Bestimmungen eigenverantwortlich verfügen zu können. Kennzeichen der durch Art 28 Abs. 2 GG garantierten eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung ist, daß die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften aus eigenem Recht nicht nur ihre Aufgaben wahrnehmen, sondern sich auch die Mittel zur Bestreitung der hieraus entstehenden Lasten zumindest teilweise aus eigenem Recht verschaffen können (vgl. Friaul/Wendt, a. a. O., S. 10 f.; Leidinger, Zur gerichtlichen Kontrolle von Entscheidungen der Kommunalaufsicht nach nordrhein-westfälischem Recht, in: Festschrift für Mengler, 1985, S. 257 ff., 274). Für die Gemeindeverbände trägt dazu in besonderem Maße die Kreisumlage bei. § 45 Abs. 1 KrO gewährt den Kreisen ein zur eigenverantwortlichen Verwendung überlassenes Finanzaufkommen und ermöglicht ihnen durch Einräumung des Rechts zur Festsetzung des Umlagegesetzes, den Anteil — in Höhe des ungedeckten Bedarfs — selbst zu bestimmen. Die Eröffnung dieser — für die Kreise einzigen bedeutsamen — eigenbestimmbaren Einnahmequelle ist eine Ausprägung der Selbstverwaltungsgarantie (vgl. Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems, 1980, S. 77).

Vor diesem Hintergrund bedeutet der Genehmigungsvorbehalt des § 45 Abs. 2 KrO eine Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts. Das schließt eine staatliche Kontrolle, die eine Mitsprache auch in der Sache ermöglicht, nicht vollständig und von vornherein aus. Sie muß aber, um die Funktion der Selbstverwaltung als institutionelles Verwaltungselement zu wahren und zu stärken, den Frei- raum des Gemeindeverbandes im Grundsatz respektieren. Das gilt, da ihre Aufgaben im Spannungsfeld zwischen kommunaler Selbstverwaltung als Regelfall und staatlicher Kontrolle als Ausnahme zu erfüllen sind, für die repräsentive gleichermaßen wie für die hier in Rede stehende präventive Aufsicht. Die Respektierung der gemeindeverbandlichen Eigenverantwortlichkeit zwingt zur Beschränkung der aufsichtsbehördlichen Einflußnahme. Dem Staat ist es verwehrt, gestaltend in die kommunale Sphäre einzugreifen und seine Auffassung zu den dort zu regelnden Angelegenheiten an die Stelle der Auffassung der kommunalen Körperschaft zu setzen. In deren eigenem Wirkungskreis hat deshalb die Aufsichtsbehörde sich auf die Prüfung zu beschränken, ob der vom Selbstverwaltungsträger eingeschlagene Weg mit höherrangigem Recht zu vereinbaren ist; eigener Zweckmäßigkeitserwägungen hat sie sich zu enthalten (vgl. in diesem Zusammenhang BVerfG, Urteil vom 23. Januar 1957 — 2 BvF 3/56 —, BVerfGE 6, 104, 118; Stern, in: Komm. zum Bonner Grundgesetz, 1964, Art. 28, RdNr. 135; Friaul/Wendt, a. a. O., S. 18 f.; Peus, Die Genehmigung der Aufsichtsbehörde zu Kreditaufnahmen der Gemeinde, Diss. 1977, S. 70 ff.; Günther, Die Kreisumlage, in: Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 6, S. 366 ff., 380 f.; Barocka, DVBl. 1963, 758 ff.).

Auf den eigenen Wirkungskreis des Klägers bezieht sich ein großer Teil der vom Beklagten für die Versagung der Genehmigung angeführten Gründe. Insbesondere zählen hierzu seine Prognose hinsichtlich der künftigen Entwicklung der Einnahmesituation des Klägers einerseits und der kreisangehörigen Gemeinden andererseits, seine Vorstellungen über den günstigsten Zeitpunkt für eine Schuldenentlastung und der nachhaltige Hinweis auf die Möglichkeit einer Aufteilung der Fehlbeträge auf zwei Haushaltsjahre. In diesen Fällen hat der Beklagte Erwägungen angestellt, die über eine Rechtskontrolle hinausgehen und die Versagung der Genehmigung daher nicht rechtfertigen.

Der Beklagte durfte seine Entscheidung auch nicht auf Zweckmäßigkeitserwägungen stützen, die über den kommunalen Wirkungskreis des Klägers hinausgreifen.

Grundsätzlich schließt allerdings die Anerkennung kommunaler Eigenverantwortlichkeit in Art. 28 Abs. 2 GG beschränkte staatliche Mitwirkungsrechte nicht aus. Der Verantwortungsvorrang des Gemeindeverbandes gegenüber dem staatlichen Verband reicht nur so weit, wie die Angelegenheit den eigenen Wirkungskreis betrifft; soweit sie sich auf einer höheren Stufe oder im Wirkungskreis anderer Hoheitsträger auswirkt, kann auch die Verantwortlichkeit des höheren Verwaltungsträgers gegeben sein. Ein Genehmigungsvorbehalt mit dem alleinigen Ziel, übergeordnete, vom Selbstverwaltungerecht nicht mehr erfaßte Gestaltungsinteressen zu verwirklichen, ist deshalb im Grundsatz verfassungsgemäß zulässig (vgl. Korte, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat unter besonderer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, VerwArch Bd 61, 1970, 3 ff., 161 ff.; Keller, Die staatliche Genehmigung von Rechtsakten der Selbstverwaltungsträger, 1976, S. 115; Weber, Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, in: Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 19, 1983, 17 ff., 31; VerfGH NW, Urteil vom 21. August 1984 — VGH 3/83 —, OVGE 9, 74, 83; generell: BVerfG, Beschluß vom 29. April 1988 — 2 BvL 25/88 —, BVerfGE 7, 358, 364 f.; Beschluß vom 2. Dezember 1988 — 1 BvL 27/88 —, BVerfGE 8, 332, 359 f.; zur allg. Problematik neuerdings auch BVerfG, Beschluß vom 12. September 1989 — 7 B 193,88 —). So hat der Senat den für die Haushaltssatzung von Ausgleichsstockgemeinden nach § 64 Abs. 2 Satz 3 GO bestehenden Genehmigungsvorbehalt als Befugnis des Staates zu einer über die Rechtsaufsicht hinausgehenden Mitsprache in der Sache eingestuft (vgl. Urteil vom 22. Januar 1988 — 15 A 2874/84 —, DVBl. 1988, 798).

Auch die Festsetzung des Kreisumlagesatzes nach § 45 Abs. 2 KrO berührt Interessen, die über den eigenverantwortlichen Gestaltungsbereich des Kreises hinausgehen: Sie wirkt sich auf die Finanzsituation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden aus und kann deren Selbstverwaltungsrecht tangieren. Damit sind jedoch nicht Interessen betroffen, die eine sachliche Mitsprache des Landes im Rahmen der Aufsicht rechtfertigen könnten. Das käme allenfalls in Betracht, wenn die kreisangehörigen Städte und Gemeinden gegenüber der aus der Kreisumlage folgenden Verpflichtung schutzlos gestellt und in ihrer Leistungsfähigkeit, an deren Erhaltung das Land in der Tat ein eigenes Interesse hat, gefährdet wären. Zumindest an dem zuerst genannten Merkmal fehlt es. Bereits die auf einer Vielzahl von Doppelmandaten beruhende enge Verbindung zwischen Kreistagen und Gemeinderäten sowie die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen ermöglichen es den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, ihre Interessen bei der Festsetzung der Kreisumlage zur Geltung zu bringen. Ferner räumt ihnen § 43 Satz 2 KrO

das Recht ein, gegen den öffentlich bekanntzugebenden Entwurf der Haushaltssatzung des Kreises innerhalb einer bestimmten Frist Einspruch anzulegen. Schließlich besteht für die betroffenen Gemeinden die Möglichkeit, eine gerichtliche Überprüfung des Umlagebeschlusses herbeizuführen. Im Rahmen der Anfechtungsklage erfolgt eine inzidente Kontrolle der Kreishaushaltssatzung. Daneben verbleibt auch dem Land die Möglichkeit, über gesetzliche Regelungen und die Kontrolle ihrer Einhaltung im Wege der Rechtsaufsicht die Interessen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden wahrzunehmen.

Eigene Interessen des Landes können hingegen im Hinblick auf die Auswirkungen der Kreisumlage auf den allgemeinen Finanzausgleich berührt sein. Die finanzielle Inanspruchnahme der Gemeinden aufgrund der Umlage kann dazu führen, daß die im jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetz vorzunehmende Aufteilung der für die Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehenden Finanzmittel auf Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände beeinflußt und das Land zu einer nachfolgenden Anpassung veranlaßt wird. Ferner kann der Bedarf der Ausgleichsstockgemeinden mit der Folge erhöht werden, daß ein Anpassungszwang auch hinsichtlich der Mittel für Zuweisungen zum Ausgleich besonderen Bedarfs entsteht.

Diese Interessen rechtfertigen ebenfalls nicht eine eigene Zweckmäßigkeitprüfung des Landes im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach § 45 Abs. 2 KrO.

An die Notwendigkeit einer solchen Mitsprache sind unter mehreren Gesichtspunkten strenge Maßstäbe anzulegen. Zum einen ist der hohe Rang des von der Mitwirkung betroffenen, institutionell garantierten Selbstverwaltungerechts zu würdigen. Zum anderen unterliegt die Mitwirkung dem Übermaßverbot und muß sich deshalb als erforderlich, geeignet und verhältnismäßig erweisen. Schließlich ist die Ausgestaltung des Genehmigungsvorbehaltes als Letztentscheidungsbefugnis der Aufsichtsbehörde im Konfliktfall zu berücksichtigen.

Hieran gemessen wiegen die genannten Interessen nicht schwer genug, um eine über die Rechtmäßigkeitskontrolle hinausgehende Mitsprache des Landes zu begründen. Die Betroffenheit des Landes durch die Kreisumlage ist nur mittelbar und relativ geringfügig. Das Volumen des Finanzausgleichs insgesamt ändert sich nicht zwangsläufig; eher kann es zu einer Verschiebung der Quoten bei der Aufteilung der Schlüsselmasse (vgl. für das hier streitige Haushaltsjahr 1984: § 7 GFG 1984 vom 21. Februar 1984, GV NW S. 55) zwischen Gemeinden und Kreisen kommen.

Auch die Mittel zur Abdeckung von Rechnungsfehlbeträgen der Verwaltungshaushalte bei Ausgleichsstockgemeinden können allein zu Lasten der Schlüsselzuweisungen angehoben werden, die an alle Städte und Gemeinden fließen. Solche denkbaren Verschiebungen halten sich, soweit sie durch eine Erhöhung der Kreisumlage veranlaßt sind, in einem zahlenmäßig überschaubaren Rahmen; sie sind, da sie nur Gemeinden und Kreise betreffen, von begrenztem finanzpolitischem Gewicht und auf ein Haushaltsjahr beschränkt.

Angesichts dessen ist das Land nicht auf ein so weitreichendes Instrument, wie es die staatliche Ermessensentscheidung innerhalb des Genehmigungsverfahrens darstellt, angewiesen. Die Kreisumlage ist ein Teillelement des umfassenden kommunalen Finanzausgleichs. In dessen Rahmen der Staat über ausreichende Möglichkeiten zur Wahrnehmung seiner Interessen verfügt. Notwendige staatliche Interventionen können zum großen Teil durch gesetzliche Maßnahmen erreicht werden, deren Einhalt

lung des Land sodann im Rahmen der Rechtsaufsicht kontrollieren kann (vgl. In diesem Zusammenhang auch Bay VerfGH, Entsch. vom 15. Dezember 1988 — VI 70 — VI — 86 —, DÖV 1989, 306).

Jedenfalls für künftige Haushaltsjahre kann dadurch eine spürbare Beeinträchtigung des Systems der Gemeindefinanzierung verhindert werden. Es darf im übrigen nicht übersehen werden, daß das Konzept der indirekten Inanspruchnahme staatlicher Mittel für die Kreisumlage durch eine gesetzgeberische Entscheidung des Landes vorgegeben ist. Da eine sachliche Mitwirkung des Staates deshalb jedenfalls nicht darauf gestützt werden kann, daß durch die Kreisumlage überhaupt staatliche Mittel in Gestalt der Schlüsselzuweisungen entzogen werden, verbleibt allein das staatliche Interesse daran, aus dem üblichen Rahmen fallende Umlagesätze schon im Einzelfall zu vermeiden. Die Wahrung dieses auf nur ein Haushaltsjahr und auf nur wenige Kreise beschränkten Interesses durch ein Letztentscheidungsrecht des Landes gegenüber allen Kreisen wäre wegen der gravierenden Auswirkungen für die institutionelle Garantie der Selbstverwaltung unverhältnismäßig.

Ist somit der Beklagte auf eine Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt, darf er die Genehmigung nur versagen, wenn die Festsatzung der Kreisumlage gegen gesetzliche Vorschriften oder sonstiges Recht verstößt. Das ist hier nicht der Fall.

Inbesondere ist der Grundsatz der Subsidiarität der Kreisumlage gegenüber sonstigen Einnahmen des Kreises (§ 43 Abs. 1 KrO) nicht verletzt. Zwar ist an diesem gesetzlich geregelten Grundsatz festzuhalten, auch wenn die Kreisumlage inzwischen eine größere finanzwirtschaftliche Bedeutung als die sonstigen Einnahmen erlangt hat und teilweise die bedeutendste Einnahmequelle der Kreise überhaupt darstellt (vgl. Urteil des Senats vom

Mitgliedschaft eines Richters im Kreisausschuß

Mit einem Urteil vom 21. Juli 1989 (15 A 487/86) hat das Oberverwaltungsgericht Münster zu der Frage Stellung genommen, ob ein in der Rechtsprechung tätiger Richter zugleich Mitglied eines Kreisausschusses sein kann: Der Kläger, der Richter am Amtsgericht ist, gehört dem beklagten Kreistag an und wurde in dessen Sitzung am 8. 11. 1984 zum Mitglied des Kreisausschusses gewählt. In der ersten Sitzung des Kreisausschusses erklärte der Kläger, daß er die Urkunde über die Ernennung zum Ehrenbeamten wegen seiner Tätigkeit als Richter nicht entgegennehmen könne und daß in Angelegenheiten nach § 48 Abs. 1 KrO sein Stellvertreter im Kreisausschuß mitwirken werde. Der vom Oberkreisdirektor um Auskunft gebetene Regierungspräsident sprach sich gegen eine solche Verfahrensweise aus und vertrat unter Hinweis auf einen Runderlaß des Innenministers vom 9. 6. 1970 die Auffassung, daß der Kläger zwar dem Kreistag, nicht aber dem Kreisausschuß angehören könne. Im Hinblick darauf wählte der Beklagte am 13. 6. 1985 den bisherigen Vertreter des Klägers zum neuen ordentlichen Mitglied des Kreisausschusses. Die daraufhin erhobene Klage mit dem Antrag festzustellen, daß der Kläger rechtlich nicht gehindert ist, Mitglied des Kreisausschusses zu sein, soweit nicht der Kreisausschuß Aufgaben nach § 48 Abs. 1

16. Juni 1989 — 15 A 2407/85 —, NVwZ-RR 1989, 661). (Wird ausgeführt)

Einer Überprüfung der einzelnen Haushaltspositionen im Hinblick auf nicht eingesetzte Eigenmittel bedarf es nicht. Allgemein gilt, daß die Grenze der Entscheidungsbefugnis des Kreises erst dann überschritten ist, wenn er die von ihm eigenverantwortlich bestimmbareren Einnahmen bewußt zu Lasten der Kreisumlage schont (vgl. Günther, Probleme des Kreisfinanzsystems, 1980, S. 70). Hierfür sind im Falle des Klägers Anhaltspunkte weder vorgetragen noch erkennbar.

Des weiteren sind keine Verstöße gegen Haushaltsvorschriften oder allgemeine Haushaltsgrundsätze, etwa den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit oder Sparsamkeit (vgl. §§ 62 Abs. 2 GO, 42 KrO), ersichtlich.

Schließlich war mit der Festsatzung der Kreisumlage auch kein — im Rahmen der Rechtsaufsicht relevanter — Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der kreisangehörigen Gemeinden verbunden. Zwar ist anerkannt, daß der institutionelle Schutz der Selbstverwaltung eine Gemeinde auch gegen Eingriffe höherstufiger Selbstverwaltungsträger sichert und daß die Kreisumlage nicht zu einer übermäßigen Einschränkung der Finanzhoheit der Gemeinden führen darf (vgl. Friaul/Wendt, a. a. O., S. 40 ff.; Schmidt-Jortzig, Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätzen, 1977, S. 31 ff., 39 f.). Diese Grenze ist hier jedoch nicht annähernd erreicht. Verdeutlicht wird dies durch den Umstand, daß die dem Bereich des Klägers angehörenden Gemeinden selbst sich mit dem Umlagesatz von 26 v. H., der im übrigen bereits 1983 unbeändert galt, ausdrücklich einverstanden erklärt haben.

Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig. Das Oberverwaltungsgericht hat die Revision nicht zugelassen; voraussichtlich wird der beklagte Regierungspräsident keine Beschwerde hiergegen einlegen.

EILDienst LKT NW 2/90 — 2032-01/1 —

KrO wahrnimmt, hat das VG abgewiesen. Auch die Berufung blieb erfolglos.

Aus den Gründen:

Gemäß § 4 Abs. 1 DRiG darf ein Richter Aufgaben der rechtsprechenden Gewalt und Aufgaben der gesetzgebenden oder der vollziehenden Gewalt nicht zugleich wahrnehmen. Der Kläger ist Richter am Amtsgericht X. und nach dem übereinstimmenden Ausgangspunkt der Beteiligten in dieser Eigenschaft mit Aufgaben der Rechtsprechung betraut. Als Mitglied des Kreisausschusses des Beklagten müßte er zugleich Aufgaben der vollziehenden Gewalt wahrnehmen. (Zur rechtlichen Einordnung vgl. z. B. Röper, Die Mitwirkung von aktiven Richtern in Kommunalvertretungskörperschaften, DRiZ 1975, 197 (198); Bettermann, Richteramt und Kommunalmandat, in: Festschrift für Ute zum 70. Geburtstag, 1977, S. 265 (266); Schmidt-Rantsch, Deutsches Richterrecht, 4. Aufl. 1988, § 4 Rdnr. 7; unzutreffend demgegenüber Lisken, Richteramt und Kommunalmandat, DRiZ 1975, 33 (36)). Das ist nach der Gesetzeslage unzulässig. Denn die Tätigkeit in einem Kreisausschuß gehört nicht zu dem in § 4 Abs. 2 DRiG aufgestellten Katalog solcher Angelegenheiten, die von dem grundsätzlichen Verbot des Absatzes 1 der Vorschrift ausgenommen sind. Auch unter-