



Ausschuss für zentrale Steuerung, Finanzen und Kommunalrecht

66. Sitzung am 6. November 2018 in Magdeburg, Geschäftsstelle

TOP 4 **Kreisumlageerhebung;
Urteil des Verwaltungsgerichtes Magdeburg vom 11. September
2018**

Beratungsgrundlage:

Landräte-Schreiben Nr. 043/2018 vom 5. Oktober 2018

Bisherige Beratung:

AG „Kämmerer“	31. Sitzung	17.10.2018	TOP 2
---------------	-------------	------------	-------

Weitere Beratung

Landräte-Seminar	92. Sitzung	29./30.11.2018
Präsidium	192. Sitzung	10.12.2018

Beschlussvorschlag:

1. Der Fachausschuss nimmt den Bericht der Geschäftsstelle zur Kenntnis und betrachtet mit Sorge, dass die jüngere verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung prozedurale Verfahrensanforderungen in den Vordergrund rückt und ihre Verletzung bereits für ausreichend erachtet, um die Kreisumlagefestsetzung und die Haushaltssatzung des Landkreises für unwirksam zu erklären.
2. Die Auffassung des Verwaltungsgerichtes Magdeburg, wonach sich der Landkreis regelmäßig an der finanziell leistungsschwächsten Gemeinde zu orientieren hat, steht im Widerspruch zur kreislichen Finanzhoheit und stellt eine ordnungsgemäße Finanzierung der Kreisaufgaben grundsätzlich infrage.

Sachverhalt:

In Sachsen-Anhalt sind gegenwärtig zahlreiche Klagen gegen die Kreisumlageerhebung anhängig. Mit dem Urteil des Verwaltungsgerichtes Magdeburg vom 11. September 2018 liegt nun eine erste Entscheidung vor (**Anlage**).

In dem Verfahren hatte die Stadt Hecklingen, ausgehend von der jüngeren Rechtsprechung einzelner Gerichte in anderen Bundesländern, die Aufhebung des Kreisumlagebescheides des Salzlandkreises vom 7. April 2017 für das Haushaltsjahr 2017 begehrt. Zur Begründung wurde insbesondere angeführt, dass die Stadt vor Erlass des Bescheides nicht ordnungsgemäß angehört worden ist und der Landkreis

vorrangig die kreisliche Finanzsituation berücksichtigt habe, wodurch es auch an einer ordnungsgemäßen Abwägungsentscheidung mangelt.

Entscheidungsgründe:

Das Verwaltungsgericht (VG) Magdeburg hat festgestellt, dass der betreffende Kreisumlagebescheid des Salzlandkreises vom 7. April 2017 materiell rechtswidrig ist, da die Kreisumlagefestsetzung für das Haushaltsjahr 2017 auf einer unwirksamen Rechtsgrundlage beruht. Die konkrete Festsetzung des Kreisumlagesatzes in § 5 der Haushaltssatzung 2017 in Höhe von 47,060 % verstößt gegen höherrangiges Recht und ist damit nichtig.

Aus Sicht des Gerichtes hat der beklagte Landkreis den Kreisumlagesatz nicht in einer verfassungskonformen Weise festgesetzt, weil er die ihm hierbei gemäß Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) bzw. Art. 87 Abs. 1 und 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt obliegenden verfahrensrechtlichen Anforderungen in Form von Ermittlungs- und Beteiligungspflichten einerseits und Abwägungspflichten andererseits nicht beachtet hat.

Unabhängig von der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung des Verfahrens obliegen dem umlageberechtigten Landkreis nach Auffassung des Gerichts die beiden folgenden Kernpflichten (Seite 16/17):

1. Ermittlungs- und Anhörungspflicht

Der Landkreis hat die finanziellen Belange aller Umlageschuldner zu ermitteln. Dies kann zunächst durch den Landkreis selbst erfolgen. Bei finanzschwachen Umlageschuldnern hat der Landkreis diesen aktiv zeitlich ausreichend Gelegenheit zu geben, ihre Bedarfssituation selbst darzustellen.

2. Abwägungspflicht

Der Landkreis hat das auf Stufe 1 „gewonnene Wissen“ in seine Haushaltsplanung und folglich die Kreisumlagefestsetzung im Rahmen einer erkennbaren Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen und sich mit dieser auseinanderzusetzen.

Eine ordnungsgemäße Abwägung setzt aus Sicht des Gerichtes einen Abwägungswillen und eine Abwägungsbereitschaft voraus.

Hierbei wird zumindest eine erkennbare und verschriftlichte Auseinandersetzung unter Berücksichtigung des ermittelten abwägungsrelevanten Tatsachenmaterials und insbesondere die Verschriftlichung des Ergebnisweges erwartet.

Das Gericht fordert, dass die schriftlichen Darlegungen der Abwägungsentscheidung Bestandteil der Beschlussvorlage für den Kreistag und folglich Bestandteil seiner Erwägungen werden.

Nach Auffassung des Gerichts wägt auch derjenige falsch ab, der nur das Ergebnis aufführt, ohne die grundsätzlichen Elemente, welche Kern der Abwägungsentscheidung waren, aufzuzeigen. Dies hätte zur Folge, dass dem Gericht eine Überprüfung der getroffenen Festsetzungsentscheidung nicht möglich wäre (Seite 20).

Im Ergebnis der konkreten Prüfung des vorliegenden Falls stellt das VG fest, dass der beklagte Landkreis von einem unvollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen ist und insbesondere die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Abwägungsentscheidung missachtet hat. Dem Verwaltungsvorgang sei zu entnehmen, dass der Beklagte seinen eigenen finanziellen Bedarf über den der Umlageschuldner gestellt hat.

Bewertung:

Bezugnehmend auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 31. Januar 2013 stellt das VG Magdeburg erfreulicherweise heraus, dass die Abwägungsentscheidung des Landkreises gerichtlich nur dahingehend zu prüfen ist, ob der Landkreis seine eigenen Interessen einseitig und rücksichtslos gegenüber den berechtigten Interessen der umlagepflichtigen Gemeinden durchsetzt. Hierbei ist dem Landkreis ein weiter Abwägungsspielraum zuzugestehen.

Ansonsten orientiert sich das Urteil an der aktuellen Rechtsprechung verschiedener Gerichte zu den umfangreichen verfahrensrechtlichen Anforderungen bei der Kreisumlageerhebung, also Ermittlung der gemeindlichen Finanzsituation, Beteiligung der Umlageschuldner und Abwägung der Interessen zwischen Gemeinden und Landkreis.

Neu und im Widerspruch zur kreislichen Finanzhoheit stehend sind allerdings die Ausführungen des Gerichtes auf Seite 16, 2. Absatz, zu beurteilen:

„Legt ein umlageberechtigter Kreis dabei einen einheitlichen Umlagesatz für alle Umlageschuldner fest, hat er im Rahmen der ihm obliegenden Verfahrenspflichten die finanzielle Situation aller Umlageschuldner in den Blick zu nehmen und sich regelmäßig an der finanziell leistungsschwächsten Gemeinde zu orientieren, um insgesamt das Recht auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung zu wahren.“

Eine ordnungsgemäße Finanzierung der Kreisaufgaben wäre in diesem Fall nicht mehr möglich.

Das OVG Weimar hatte in seinem Urteil vom 07.10.2016 - 3 KO 94/12 hierzu richtigweise ausgeführt:

„Gleichwohl zieht der Finanzbedarf der unter diesem Gesichtspunkt finanziell bedürftigsten Mitgliedsgemeinde nicht die Obergrenze der Festlegung des Umlagesatzes. Diesen am Maßstab der wirtschaftlich am schlechtesten dastehenden Gemeinde zu bemessen, würde bedeuten, den leistungsfähigen kreisangehörigen Gemeinden einen zu Lasten des Kreises gehenden Vorteil zu gewähren, denn der Umlagesatz darf nach der Regelung des § 28 Abs. 1 ThürFAG in der Haushaltssatzung nur einheitlich festgesetzt werden. Dies würde das bestehende System der Finanzierung der Kreisaufgaben in einer nicht mit der auch zugunsten des Kreisverbandes geltenden Garantie aus Art. 28 Abs. 2 GG zu vereinbarenden Weise entwerten. ...“

Näher zu prüfen ist auch der Ansatz des Gerichtes, dass die inhaltlichen Anforderungen an die Verfahrenspflichten von der finanziellen Leistungskraft des Umlageschuldners abhängig gemacht werden können.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung hat das VG Magdeburg die Berufung an das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt zugelassen. Diese ist zwischenzeitlich durch den Salzlandkreis eingelegt.

Mit der vorliegenden Entscheidung geht auch das VG Magdeburg weit über die sehr offen gehaltenen Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichtes vom 31. Januar 2013 hinaus. Im diesjährigen Professorengespräch des Deutschen Landkreistages hat dies der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Prof. Dr. Dr. h.c Klaus Rennert bestätigt.

Zu den verschiedentlich von den Verwaltungsgerichten erstinstanzlich kreierten verfahrensrechtlichen Pflichten führte Präsident Prof. Dr. Dr. Rennert in der Tagung aus, dass er nicht alles beobachtet habe, was in der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. Januar 2013 entschieden worden sei. Er habe allerdings ein wenig die Sorge, dass die verfahrensrechtlichen Anforderungen tatsächlich bauplanungsrechtliche Dimensionen annähmen und fügte wörtlich hinzu: *„So war es sicherlich nicht gedacht, jedenfalls nicht bei uns in Leipzig und es sollte dabei bleiben, dass man miteinander spricht, bevor man etwas beschließt und gut ist es damit.“*

Inzwischen hat der Landkreis Nordwestmecklenburg gegen ein Urteil des OVG Greifswald vom 23. Juli 2018 Revision eingelegt. Somit besteht die Hoffnung, dass das Bundesverwaltungsgericht die Gelegenheit nutzt, seine Rechtsauffassung zur Reichweite der Ermittlungspflichten der Landkreise bei der Festsetzung der Kreisumlage und den entsprechenden Fehlerfolgen näher zu erläutern.