

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Per E-Mail

An die

1. hauptamtlich geführten Städte und Gemeinden
2. Verbandsgemeinden
3. kreisfreien Städte

im Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: post@sgsa.info
Internet: www.kommunales-sachsen-anhalt.de

Stadtparkasse Magdeburg
IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Herr Langhoff
Durchwahl: 0391 5924-370

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
Jl-he

Datum
05.11.2018

Urteil des Verwaltungsgerichtes Magdeburg vom 11.09.2018 zur Kreisumlage der Stadt Hecklingen 2017

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit E-Mail-Rundschreiben vom 13.09.2018 hatte wir Sie über die mündliche Verhandlung vom 11.09.2018 der Klage der Stadt Hecklingen gegen den Kreisumlagebescheid des Salzlandkreises 2017 informiert.

In dem Verfahren hatte die Stadt Hecklingen, ausgehend von der jüngeren Rechtsprechung einzelner Gerichte in anderen Bundesländern, die Aufhebung des Kreisumlagebescheides 2017 begehrt. Begründet wurde dies durch die Stadt vorrangig damit, dass die Stadt vor Erlass des Kreisumlagebescheides nicht ordnungsgemäß angehört worden ist, und der Landkreis vorrangig seine eigene Finanzsituation berücksichtigt habe. Insgesamt mangelt es der Kreisumlageerhebung damit an einer ordnungsgemäßen Abwägungsentscheidung.

Dem ist das Verwaltungsgericht (VG) Magdeburg mit Urteil vom 11.09.2018 (9 A 117/17 MD) gefolgt. Bereits die Pressemitteilung des VG Magdeburg vom 11.09.2018 verwies darauf, dass der Kreisumlagebescheid des Landkreises als rechtswidrig aufgehoben worden ist. Zur Begründung führte das Gericht damals zunächst aus, dass der Landkreis wesentliche Verfahrens- und Beteiligungsrechte nicht beachtet habe.

Inzwischen liegt uns die schriftliche Urteilsbegründung vor. Wir haben diese unter dem unten aufgeführten Pfad in unserem Internetangebot eingestellt. **Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.** Der Salzlandkreis ist gegen das Urteil in Berufung gegangen.

Das VG Magdeburg begründet seine Entscheidung damit, dass der Kreisumlagebescheid des Salzlandkreises vom 07.04.2017 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 % verstoße gegen höherrangiges Recht und ist damit nichtig.

Das Gericht hat erwartungsgemäß hinsichtlich der generellen Erhebung der Kreisumlage im Zusammenspiel aus § 99 Abs. 3 KVG und § 19 FAG keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Die in diesem Zusammenhang in der Urteilsbegründung erwähnte anhängige Verfassungsbeschwerde gegen § 19 FAG (S. 12) ist inzwischen zurückgenommen worden.

Das Gericht sieht die Gefahr einer unangemessenen Belastung der Umlageschuldner bei der Erhebung der Kreisumlage darin, dass nach dem reinen Gesetzeswortlaut des § 99 Abs. 3 KVG LSA i. V. m. § 19 FAG die Höhe des Umlagesatzes ausschließlich auf der alleinigen Willensbildung des Landkreises beruht und nicht zwischen den Beteiligten „ausgehandelt“ wird. Daher erfordert die verfassungskonforme Festsetzung des Kreisumlagesatzes im Lichte der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 87 Verf LSA) einen Ausgleich der kollidierenden Interessen zwischen Landkreis und kreisangehöriger Gemeinde (S. 13). Mit Verweis auf die „Leitentscheidung“ des Bundesverwaltungsgerichts vom 31.01.2013 müsse bei der Kreisumlageerhebung darauf geachtet werden, dass sich die jeweiligen Haushaltsinteressen von Kreis und Gemeinden gleichberechtigt gegenüberstehen. Eine einseitige Berücksichtigung der kreislichen Interessen allein wegen der dem Kreis obliegenden Festsetzungskompetenz bestehe mithin nicht.

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 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 und ungeachtet von der bestehenden Haushaltssituation der Umlageschuldner obliege dem umlageberechtigten Landkreis nach Auffassung des Gerichts die beiden folgenden Kernpflichten (Seite 16/17):

1. Ermittlungs- und Anhörungspflicht

Der Landkreis habe die generelle Pflicht, die finanziellen Belange aller Umlageschuldner zu ermitteln. Das Gericht macht hier mit Verweis auf die kommunale Selbstverwaltung keine abschließenden inhaltlichen Vorgaben. So kann die Ermittlungspflicht in bestimmten Fällen zunächst auch durch den Landkreis selbst erfolgen. Jedoch hängt die Intensität einer solchen Ermittlung und die aktive Beteiligung der Umlageschuldner eng mit deren finanzieller Leistungskraft zusammen. So schwächen sich die inhaltlichen Anforderungen an die Verfahrenspflichten je mehr ab, desto leistungstärker sich die finanzielle Situation der Umlageschuldner darstellt. Auf der anderen Seite erstarken sie, je defizitärer die finanzielle Leistungsfähigkeit der Umlageschuldner ist. Finanzschwachen Umlageschuldnern hat der Landkreis zeitlich ausreichend Gelegenheit zu geben, ihre Bedarfssituation selbst darzustellen.

In dem zugrundeliegenden Fall sah sich der Landkreis aufgrund vorhandener Anzeichen für die Gefahr einer nicht mehr angemessenen aufgabenadäquaten Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden (Anzahl der Gemeinden in Haushaltskonsolidierung, die über keine

freie Spitze verfügen bzw. mit Anträgen auf Stundung der Kreisumlage) einem erstarkten verfahrensrechtlichen Pflichtenkanon gegenüber. Laut Gericht hätten die Gemeinden daher beteiligt bzw. angehört werden müssen. Nicht überzeugen könne hierbei, dass der Landkreis umfangreiche Kenntnis aus der Stellung als umlageberechtigter Kreis habe und die Umlagepflichtigen ihre Haushalte, diesem vorzulegen hätten. Die Gemeinden müssten daher aktiv eingebunden werden und ihnen muss dabei zeitlich ausreichend Gelegenheit gegeben werden, ihre Bedarfssituation aktiv darzustellen. Dies sei jedoch insgesamt nicht erfolgt.

2. Abwägungspflicht

Der Landkreis habe 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.

Der vom Gericht postulierte Abwägungsprozess sei generell auf jedwede Höhe der Kreisumlage bezogen und komme nicht nur bei einer Erhöhung zum Tragen (S. 21).

Wie bei der Ermittlungs- und Anhörungspflicht sieht das Gericht auch hinsichtlich der Intensität des Abwägungsprozesses eine Abhängigkeit von der finanziellen Leistungskraft der Umlageschuldner. Denn liegt eine Gefährdung der finanziellen Mindestausstattung vor, hat der Beklagte einen qualifizierteren Abwägungsvorgang offenzulegen, anders als bei einer leistungsstarken finanziellen Situation der Umlageschuldner (S. 20).

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

Hierbei wird keine minutiöse zumindest aber eine erkennbare und verschriftlichte Auseinandersetzung unter Berücksichtigung des ermittelten abwägungsrelevanten Tatsachenmaterials und insbesondere die Verschriftlichung des Ergebnisweges erwartet (S. 21).

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 des Abwägungsprozesses aufführt, ohne die grundsätzlichen Elemente, welche Kern der Abwägungsentscheidung waren, aufzuzeigen. Dies habe zur Folge, dass dem Gericht eine Überprüfung der getroffenen Festsetzungsentscheidung nicht möglich wäre (Seite 21).

Im Ergebnis des vorliegenden Falls stellt das Gericht fest, dass der beklagte Landkreis von einem unvollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen sei und insbesondere die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Abwägungsentscheidung missachtet hat.

Zudem stellt das Gericht fest, dass der Landkreis seinen eigenen finanziellen Bedarf über den der Umlageschuldner gestellt hat. So sei nicht nachvollziehbar, warum der Landkreis auf der Grundlage der gleichen Datenerfassung zunächst eine weitere Erhöhung als nicht mehr vertretbar ansieht und im zweiten Schritt mit derselben Begründung eine Erhöhung rechtfertigt (S. 22).

Allein die Nichtbeachtung der verfahrensrechtlichen Anforderungen führt zur Unwirksamkeit der Kreisumlagefestsetzung. Das Gericht sei nicht berechtigt bzw. verpflichtet, den festgesetzten Kreisumlagesatz allein auf seine Ergebnisrichtigkeit zu prüfen und folglich die vorhandene defizitäre Abwägungsentscheidung durch eine ordnungsgemäße Wertung zu ersetzen (S. 23).

Hinsichtlich des Vortrages, die Stadt Hecklingen habe gegen die Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verstoßen, kann der Landkreis im zugrundeliegenden Fall nicht gehört werden. Denn es sei eine strukturelle Unterfinanzierung der Klägerin nicht ausgeschlossen. Es sei daher im konkreten rechtlich unerheblich, ob die Klägerin weitere Einsparmöglichkeiten, Konsolidierungspotenzial oder die Möglichkeit der Kreditaufnahme habe.

Bewertung

Insgesamt orientiert sich das noch nicht rechtskräftige Urteil an der aktuellen Rechtsprechung verschiedener Gerichte zu den umfangreichen verfahrensrechtlichen Anforderungen bei der Kreisumlageerhebung. Bezugnehmend auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 31.01.2013 stellt das VG Magdeburg 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 weiterer Abwägungsspielraum zuzugestehen. Zu beachten ist, dass der Klageansatz der Stadt Hecklingen vorrangig auf Verfahrensfehler bei der Kreisumlagefestsetzung abstellt.

Es sind aber auch Verfahren von Gemeinden anhängig, die neben Verfahrensfehlern im Zusammenhang mit der Haushaltsaufstellung des Landkreises eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltung der kreisangehörigen Gemeinden aufgrund eines dauerhaften Unterschreitens der finanziellen Mindestausstattung geltend machen. Gerade diese Kläger dürften sich Aussagen der Gerichte zur angemessenen Höhe der Kreisumlage im Kontext der konkreten Haushaltssituation der Kläger und Beklagten erhoffen. Dabei spielen u.a. Fragen zu der bei den Gemeinden verbleibenden Finanzkraft oder dem Anteil an freiwilligen Aufgaben eine Rolle. Jedoch stellt das VG Magdeburg fest, dass es nicht berechtigt bzw. verpflichtet ist, den festgesetzten Kreisumlagesatz allein auf seine Ergebnisrichtigkeit zu prüfen. Wir gehen daher davon aus, dass in anhängigen Kreisumlageverfahren, in denen bereits Verfahrensfehler zu einer Rechtswidrigkeit der Kreisumlage führen, entsprechende Detailfragen zum Haushalt der Kläger und Beklagten im Hinblick auf eine mögliche dauerhafte Unterschreitung der finanziellen Mindestausstattung der Kläger nicht erörtert werden dürften.

Wir erwarten in der Zukunft eine intensive Diskussion zu konkreten Detailfragen der Ermittlungs-, Anhörungs- und Abwägungspflichten.

Wir gehen nicht davon aus, dass die finanziellen Belastungen der Gemeinden durch die Kreisumlage aufgrund der seit 2013 geänderten Rechtsprechung und den daraus abgeleiteten Verfahrensanforderungen bei der Haushaltsaufstellung der Landkreise zurückgehen werden. Dafür spricht u.a. der durch das Bundesverwaltungsgericht ebenfalls klar herausgestellte gleichrangige Finanzbedarf eines jeden Verwaltungsträgers.

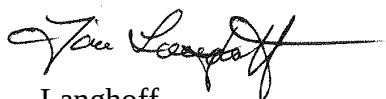
Wir verweisen auf die Übersicht der Landesgeschäftsstelle zu den wesentlichen Urteilen der letzten Jahre zum Thema Kreisumlage unter

www.kommunales-sachsen-anhalt.de

(SGSA, Mitgliederservice, Kreisverbands-Info, Kreisumlage).

Diese werden wir hinsichtlich der inzwischen vorliegenden, wegen der vor dem Bundesverwaltungsgericht eingelegten Revision jedoch ebenfalls nicht rechtskräftigen Urteilsbegründungen des OVG- Mecklenburg-Vorpommern vom 18.07.2018 (2 L 463/16) und der im jetzigen Urteil des VG Magdeburg erwähnten Entscheidung des VG Saarlandes vom 23.03.2018 in Kürze aktualisieren.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Langhoff