



An die
Landkreise
in Sachsen-Anhalt

Kreisumlage
Az.: 972-00/ga
Tel.: 0391/56531-35
ruby@landkreistag-st.de

20. Dezember 2018

Rundschreiben Nr. 664/2018

Kreisumlageverfahren; Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 14. Dezember 2018

Kurzfassung:

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) hat in einem Kreisumlageverfahren mit Beschluss vom 14. Dezember 2018 einen Vorschlag für einen prozessbeendenden Vergleich unterbreitet. Darin geht der BayVGH davon aus, dass der Landkreis bei der Festsetzung des Umlagesatzes verfahrensrechtliche Mindestanforderungen nicht eingehalten habe. Er hält dabei in Abgrenzung zu anderen Gerichten allerdings fest, dass nicht zwingend ein formalisiertes Anhörungsverfahren durchgeführt werden müsse, um den Finanzbedarf der Gemeinden zu ermitteln. Der BayVGH erachtet zudem einen rückwirkenden Neuerlass der Haushaltssatzung als zulässig, so dass ein Klageerfolg im vorliegenden Verfahren nicht zwangsläufig zu einer Rückzahlungsverpflichtung führe. Bezogen auf eine Verletzung der Mindestausstattung verweist der BayVGH unter Bezugnahme auf das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich auf die hier generell geltenden hohen Substantiierungsanforderungen.

Mit Beschluss vom 14. Dezember 2018 hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) in dem Klageverfahren der Stadt Forchheim gegen den Landkreis Forchheim grundsätzliche Feststellungen zur Bestimmung der Höhe des Kreisumlagesatzes unter Berücksichtigung der Finanzlage der Gemeinden getroffen, die über Bayern hinaus von Bedeutung sind (**Anlage**).

Hintergrund:

Grundlage war das Urteil des Verwaltungsgerichtes (VG) Bayreuth vom 10. Oktober 2017 zur Auseinandersetzung der Stadt Forchheim mit dem Landkreis Forchheim über die Erhebung der Kreisumlage 2014. Der Landkreis hatte zwar in den materiell angegriffenen Punkten (Fragen der Doppik) obsiegt, das VG Bayreuth meinte jedoch mit Blick auf die kreislichen Ermittlungspflichten eine Verletzung des kommunalen

Albrechtstr. 7
39104 Magdeburg

Tel. (0391) 56 53 1 - 0
Fax (0391) 56 53 1 - 90

verband@landkreistag-st.de
<http://www.kommunales-st.de>

Stadtparkasse Magdeburg
IBAN: DE98 8105 3272 0037 0030 87
BIC: NOLADE21MDG

Selbstverwaltungsrechts der umlagepflichtigen Gemeinden zu erkennen und billigte der klagenden Stadt einen Erstattungsanspruch der gezahlten Kreisumlage in Höhe von 14,2 Mio. Euro zu.

Beschluss:

Der BayVGH hat den Beteiligten nach der mündlichen Verhandlung vom 28. November 2018 nunmehr einen Vorschlag für einen prozessbeendenden Vergleich unterbreitet. Zur Vermeidung weiterer gerichtlicher und kommunalpolitischer Streitigkeiten hat er eine gütliche Einigung vorgeschlagen, wonach der Landkreis alle bisher angefallenen Verfahrenskosten übernimmt und an die Stadt einen Pauschalbetrag in der - von ihr selbst als Klageziel ins Gespräch gebrachten - Höhe von 350.000 Euro zurückzahlt. Die Beteiligten können den Vergleichsvorschlag bis zum 18. Februar 2019 annehmen.

Nach der vorläufigen rechtlichen Bewertung des BayVGH wird sich der Umlagebescheid voraussichtlich als rechtswidrig erweisen, da der Landkreis bei der Festsetzung des Umlagesatzes in seiner Haushaltssatzung für 2014 verfahrensrechtliche Mindestanforderungen nicht eingehalten habe, die sich aus der Verfassung ergäben. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) sei der Landkreis verpflichtet, nicht nur den eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidungen in geeigneter Form - etwa im Wege einer Begründung der Ansätze seiner Haushaltssatzung - offenzulegen, um den Gemeinden und gegebenenfalls den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen.

Bei der Erfüllung der ungeschriebenen Ermittlungs- und Offenlegungspflicht komme dem Landkreis allerdings nach Auffassung des BayVGH ein weites Verfahrensermessen zu. Entgegen der Meinung der Vorinstanz und anders als etwa die Obergerichtspräsidenten Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern muss nach Darlegung des BayVGH nicht zwingend ein formalisiertes Anhörungsverfahren durchgeführt werden, um den Finanzbedarf der Gemeinden zu ermitteln. Weder sei eine solche Anhörung in den geltenden landesrechtlichen Vorschriften vorgesehen noch werde sie vom BVerwG als zwingendes Erfordernis zur Erfüllung der prozeduralen Pflichten des Landkreises postuliert.

Der Zweck der prozeduralen Anforderungen, eine gesicherte Daten- und Informationsgrundlage für die Beschlussfassung der Kreisgremien über die Haushaltssatzung samt des darin vorgesehenen Umlagesatzes zu gewährleisten und eine nachträgliche Überprüfung zu ermöglichen, könne ebenso gut oder sogar besser durch den Rückgriff auf bereits vorhandenes bzw. regelmäßig erhobenes Datenmaterial erreicht werden. Die entsprechenden Informationen könnten beispielsweise den Haushaltssatzungen der Gemeinden mit den darin enthaltenen Festsetzungen (Art. 63 Abs. 2 BayGO) und der jährlich fortgeschriebenen fünfjährigen Finanzplanung (Art. 70 BayGO) entnommen werden.

Anstelle einer gesonderten Abfrage bei jeder einzelnen Gemeinde dürfte der Landkreis insoweit im Wege der Informationshilfe (Art. 4, Art. 5 Abs. 1 Nr. 5 BayVwVfG) auch auf das bei der Kommunalaufsichtsbehörde und der Staatlichen Rechnungs-

prüfungsstelle des Landratsamts bereits vorhandene Zahlenmaterial zurückgreifen können.

Ein formloser kommunalpolitischer Informationsaustausch zwischen Organen des Landkreises und der Gemeinden genüge dagegen nicht, um dem Kreistag die notwendige fundierte Entscheidungsgrundlage zu verschaffen.

Der BayVGH hält weiter fest, dass es im Übrigen im Verfahren der Haushaltsaufstellung einer über die Ermittlung und Zusammenstellung der entscheidungsrelevanten Finanzdaten von Landkreis und Gemeinden hinausgehenden ausdrücklichen Begründung des festgesetzten Umlagesatzes ebenso wenig bedürfe wie einer gesonderten Begründung der einzelnen Haushaltsansätze. Die kreisangehörigen Gemeinden könnten die Rechtmäßigkeit konkreter Ausgabenpositionen im Haushaltsplan des Landkreises nicht unter formellen Gesichtspunkten in Frage stellen, sondern nur im Rahmen der materiellen Prüfung des Umlagebescheids mit dem Einwand, dass damit landkreisfremde Aufgaben finanziert würden.

Im konkreten Fall dürfte nach Ansicht des BayVGH zwar ein absoluter Verfahrensfehler vorliegen, der zur Nichtigkeit der Haushaltssatzung insgesamt führt und damit dem klägerischen Anfechtungsbegehren im Falle einer streitigen Entscheidung zum Erfolg verhelfen würde.

Der BayVGH erachtet jedoch einen rückwirkenden Neuerlass der Haushaltssatzung als zulässig, so dass ein Klageerfolg im vorliegenden Verfahren nicht zwangsläufig zu einer Rückzahlungsverpflichtung führe. Nach allgemeinen Grundsätzen könne eine Satzung rückwirkend erlassen werden, wenn sie eine ungültige bzw. rechtlich zweifelhafte Satzung ersetzen soll und keine Vertrauensschutzgründe entgegenstehen. Dies müsse auch für Haushaltssatzungen gelten mit der Folge, dass darauf beruhende fehlerhafte Kreisumlagebescheide geheilt werden können. Haushaltsrechtliche Vorgaben, insbesondere das Jährlichkeitsprinzip des Art. 62 Abs. 1 Satz 1 BayLKrO, stünden einem solchen rückwirkenden Satzungserlass jedenfalls nach bayerischem Landesrecht nicht entgegen.

Ob es im Fall eines rückwirkenden Neuerlasses der Haushaltssatzung zwingend zur Festsetzung eines niedrigeren Umlagesatzes und damit am Ende zu einer geringeren Umlageforderung gegenüber der Klägerin (und den übrigen kreisangehörigen Gemeinden) kommen müsste, erscheint dem BayVGH nach derzeitigem Sach- und Streitstand zumindest zweifelhaft. Bei der Beurteilung der insoweit von der Klägerin erhobenen Einwände hinsichtlich einzelner Haushaltsansätze sei der eingeschränkte gerichtliche Prüfungsmaßstab zu beachten. Hieran gemessen dürften die bisher vorgebrachten materiellen Rügen in einem etwaigen weiteren Rechtsstreit nicht oder allenfalls in vergleichsweise geringem Umfang durchgreifen.

Dies betrifft sowohl die allgemeinen Rügen zur finanziellen Mindestausstattung der Klägerin im Verhältnis zur Finanzausstattung des Beklagten als auch die speziellen Einwände, die namentlich im Zusammenhang mit der Umstellung auf die doppelte Haushaltsführung stehen.

Es könne weder das Ansammeln von Rücklagen im Kreishaushalt für sich genommen von der Klägerin beanstandet werden noch sieht der BayVGH eine hinreichende Darlegung einer strukturellen Unterfinanzierung der betroffenen Gemeinden, die sich nach den Ausführungen des BayVGH auf alle oder jedenfalls die Mehrzahl der kreisangehörigen Gemeinden beziehen und einen längeren, zumindest mehrjährigen Zeitraum abdecken müsse. Der BayVGH nimmt bei hierfür generell geltenden hohen Substantiierungsanforderungen ausdrücklich Bezug auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. März 2007 (2 BvR 2215/01).

Auch den im Zusammenhang mit der Umstellung auf die doppelte Haushaltsführung vorgebrachten Einwänden der Klägerin tritt der BayVGH entgegen.

Bewertung:

Der Beschluss des BayVGH dürfte auch mit Blick auf die in Sachsen-Anhalt anhängigen Kreisumlageverfahren hilfreich sein. Wir stehen hierzu mit dem Innenministerium in engem Kontakt. Festzustellen ist jedenfalls, dass in Auswertung des obergerichtlichen Beschlusses aus Bayern die beiden vorliegenden Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Magdeburg einer Überprüfung durch das Obergerverwaltungsgericht bedürfen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Theel', with a stylized, cursive script.

Theel

Anlage