

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Per E-Mail

An die

1. hauptamtlich geführten Städte und Gemeinden
2. Verbandsgemeinden

Nachrichtlich:

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

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
20-30-40, jl-ck

Datum
21.12.2018

Kreisumlage - Urteil des VG Magdeburg vom 21.11.2018 (9 A 135/17 MD)

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit E-Mail-Rundschreiben vom 13.09.2018 und 05.11.2018 hatten wir Sie über das Urteil des VG Magdeburg vom 11.09.2018 (9 A 117/17 MD) hinsichtlich der Klage der Stadt Hecklingen gegen den Kreisumlagebescheid 2017 informiert.

Inzwischen liegt uns zur Klage der Gemeinden Barleben gegen den Kreisumlagebescheid 2017 ein weiteres Urteil des VG Magdeburg vom 21.11.2018 (9 A 135/17 MD) vor. Das noch nicht rechtskräftige Urteil ist als **Anlage 1** beigelegt.

Demnach ist der angegriffene Bescheid materiell rechtswidrig, da die Festsetzung der Kreisumlage auf einer unwirksamen Rechtsgrundlage (§ 5 der Haushaltsatzung der Beklagten) beruht. Diese verstößt gegen höherrangiges Recht und ist damit nichtig. Begründet wird dies, wie bereits im Urteil vom 11.09.2018, mit der Nichtbeachtung der dem Landkreis bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes obliegenden verfahrensrechtlichen Anforderungen in Form der Ermittlungs- und Beteiligungspflicht einerseits und der Abwägungspflicht andererseits.

Ermittlungs- und Anhörungspflicht

Das Gericht verweist erneut auf die verfahrensrechtlichen (Mindest-) Anforderungen bei der Ermittlung der kollidierenden Finanzbedarfe von Landkreis und kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Diese erfordern eine aktive, zielgerichtete und ergebnisoffene Beteiligung der Umlageschuldner, der der Landkreis nur durch eine ergebnisoffene Anhörung der Umlageschuldner Rechnung tragen kann. Eine reine verwaltungsinterne Ermittlung und Festsetzung der Kreisumlage ist -regelmäßig- nicht geeignet.

Neu sind die Aussagen des Gerichts, dass sich die Ermittlung der Finanzbedarfe der Umlageschuldner nicht allein auf die Erhebung der maßgeblichen Haushaltsdaten der vorliegenden

Haushaltspläne und folglich des reinen Zahlenmaterials erschöpfen kann. Denn der tatsächliche finanzielle Bedarf der Umlageschuldner lässt sich aufgrund der rechtlichen Vorgaben (§§ 98 ff. KVG LSA) nicht allein aus der Haushaltsaufstellung entnehmen. Das reine Zahlenmaterial bedarf vielmehr einer durch den Umlageschuldner selbst vorzunehmenden Untersetzung.

Abwägungspflicht

Der Landkreis hat die ermittelten kollidierenden (Haushalts-) Interessen, diese im Rahmen eines Abwägungsprozesses in angemessenen Ausgleich zu bringen. Dies setzt einen Abwägungswillen und eine Abwägungsbereitschaft voraus. Hier bedarf es keiner minutiösen Abwägung, jedoch muss der Abwägungsvorgang nachvollziehbar sein. Das Gericht spricht von einer schriftlichen Auseinandersetzung mit den abwägungsrelevanten Tatsachen.

Diesen Anforderungen ist der beklagte Landkreis nicht gerecht geworden. Der Hinweis des beklagten Landkreises, dass trotz Reduzierung der Hebesätze Mehreinnahmen bei der Kreisumlage (aufgrund gestiegener Bemessungsgrundlagen) erzielt werden und nur jene Kommunen höher belastet werden, die höhere Steuereinnahmen erzielt haben wird dem Anspruch auf einen ordnungsgemäßen Abwägungsprozess nicht gerecht. Dies gilt auch für den Hinweis auf eine gelebte Konsolidierungspartnerschaft dergestalt, dass der Haushaltsausgleich des Kreises bei zeitlicher Absenkung des Hebesatzes möglich war. Dem steht laut Gericht entgegen, dass für 16 der 35 Umlageschuldner trotz Senkung des Hebesatzes eine Erhöhung der absoluten Kreisumlage zu verzeichnen war. Daher wäre eine nachvollziehbare Abwägungsentscheidung einzufordern, in welchem Umfang der Landkreis die vermehrte Haushaltsbelastung für die 16 betroffenen Umlageschuldner erkannt hat und warum er dennoch den gebildeten Umlagesatz bekräftigt. Zudem hätte auch die unterschiedliche Möglichkeit, zum Haushaltsausgleich sowie die Frage, inwieweit freiwilligen Aufgaben gebunden sind, nachvollziehbar Berücksichtigung finden müssen.

Keine Prüfung Ergebnisrichtigkeit

Die Nichtbeachtung der verfahrensrechtlichen (Mindest-) Anforderungen führen bereits zur Unwirksamkeit der Haushaltssatzung des Landkreises. Bereits im Urteil vom 11.09.2018 hat das VG Magdeburg festgestellt, dass es wegen der von dem Beklagten bei der Festsetzung des konkreten Kreisumlagesatzes in der Haushaltssatzung zu fordernden, umfangreichen, vielschichtigen und komplexen Prognoseentscheidung nicht berechtigt bzw. verpflichtet ist, den festgesetzten Kreisumlagesatz allein auf seine Ergebnisrichtigkeit zu prüfen. Es bestehe nur ein eingeschränkt gerichtlich überprüfbarer Beurteilungsspielraum. Dabei ist nur zu prüfen, inwieweit der Beklagte von einem zutreffenden vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen ist, abstrakte Bewertungsmaßstäbe beachtet hat und sich nicht von sachfremden, willkürlichen und unsachlichen Erwägungen hat leiten lassen. Letztendlich kann so geprüft werden, ob die getroffene wertende Beurteilung seitens der Beklagten in sich schlüssig und nachvollziehbar ist und den Erfordernissen rationaler Abwägung nicht widerspricht.

Beachtlichkeit des Verstoßes

Hier positioniert sich das Gericht zunächst hinsichtlich der von der Klägerin vertretenen Auffassung, dass eine Verletzung der Verfahrensvorschriften für sich allein genommen bereits eine Rechtsverletzung des Umlageschuldners begründet. Dies verneint das VG Magdeburg. Denn die Prüfung der verfassungskonformen Kreisumlagefestsetzung in verfahrensrechtlicher Hinsicht erfolgt allein vor dem Hintergrund der Gewährleistung des Rechts auf eine aufga-

benadäquate Finanzausstattung. So haben die vom Gericht postulierten Verfahrensanforderungen keinen Selbstzweck, sondern mit Blick auf Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 87 Abs. 1 und 2 LVerf LSA einen dienenden Charakter. Dies gilt jedoch nur für den „Kernbereich“ der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie im Sinne der vom Bundesverwaltungsgericht definierten Mindestfinanzausstattung. Ist die Unterschreitung der äußersten Grenze des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren von vornherein ausgeschlossen, gewährleistet Art. 28 Abs. 2 GG den Umlageschuldnern „quasi über die Hintertür“ keinen weitergehenden Schutz.

Für die Prüfung der Beachtlichkeit des Verfahrensverstößes hat das Gericht jedoch nicht die Verletzung der finanziellen Mindestausstattung nicht festzustellen. Es reicht vielmehr die Prüfung, ob eine Verletzung der aufgabenangemessenen Finanzausstattung offenkundig ausgeschlossen werden kann. Dabei hat das Gericht eine Gesamtbetrachtung der Haushaltslage des Klägers vorzunehmen. Bezüglich der vom Bundesverwaltungsgericht bei der Frage der Verletzung der finanziellen Mindestausstattung in Spiel gebrachten dauerhaften strukturellen Unterfinanzierung verweist das VG Magdeburg darauf, dass nicht nur das streitbefangene Haushaltsjahr, sondern ein weitergehender Zeitraum zu betrachten ist.

Kann bei der Gesamtbetrachtung eine dauerhafte Unterfinanzierung nicht ausgeschlossen werden, ist dies bereits ein wichtiger Anhaltspunkt für eine Notlage und folglich ein Anzeichen für eine Verletzung einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung. Eine Ursachenforschung ist bei der Frage der Beachtlichkeit nicht notwendig. Diese wäre eher im Rahmen der Abwägungsentscheidung einzubeziehen. Die Frage eines etwaigen Verstoßes der kreisangehörigen Gemeinden gegen die Grundsätze der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung ist im Rahmen der Beachtlichkeitsprüfung regelmäßig unerheblich. Hingegen wird bei einer dauerhaften Notlage eine Mitursächlichkeit der Kreisumlagezahlung durch das Gericht quasi allgemeingültig unterstellt.

Im konkreten Fall verweist das Gericht auf den erheblichen Gewerbesteuereinbruch der Gemeinde Barleben, die daraus resultierenden Fehlbeträge und Liquiditätskredite sowie das Haushaltskonsolidierungskonzept und stellt die Beachtlichkeit des Verfahrensverstößes fest.

Im Ergebnis hob das VG Magdeburg den Kreisumlagebescheid über 5.784.933 Euro, wie von der Klägerin beabsichtigt, in Höhe von 4.918.233 Euro auf. Dies entsprach dem Fehlbetrag des Haushaltes 2017.

Die Berufung gegen das Urteil wurde zugelassen.

Anmerkungen

Mit diesem Urteil liegen nunmehr zwei aktuelle, noch nicht rechtskräftige Kreisumlageentscheidungen vor, die sich ausschließlich auf Fragen von Verfahrensfehlern stützen. Eine gerichtliche Überprüfung der Verletzung der finanziellen Mindestausstattung aufgrund der Kreisumlageerhebung oder materiell-rechtlichen Fragen hinsichtlich der Ermittlungs- und Abwägungspflichten erfolgten bisher nicht. Entsprechende Verfahren sind nach unseren Informationen jedoch bereits bei den Gerichten anhängig.

Die Begründung des VG Magdeburg vom 21.11.2018 ähnelt jener vom 11.09.2018. In Teilen ist die Rechtsauffassung des Gerichts vom 11.09.2018 präzisiert worden, u. a. im Hinblick auf die Ablehnung einer reinen verwaltungsinternen Ermittlung und Festsetzung der Kreisumlage,

die Aussagen zur Berücksichtigung des tatsächlichen finanziellen Bedarfs anstelle der ausschließlichen Betrachtung entsprechender Haushaltsdaten sowie die Frage der geforderten Gesamtbetrachtung der Haushaltslage nicht nur das streitbefangene Haushaltsjahres.

Damit dürften aber auch neue Fragen hinsichtlich einer administrativ Umsetzung vor Ort auftreten. Allein die vom Gericht geforderte Berücksichtigung der finanziellen Bedarfe anstelle der reinen Haushaltsdaten ist auf den ersten Blick interpretations- und damit streitanfällig.

Hinsichtlich des unterstellten dienenden Charakters der Verfahrensanforderungen scheint das Gericht der Rechtsprechung des OVG-Berlin-Brandenburg vom 24.04.2017 (12 N 6/16) zu folgen. Nach der viel beachteten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Kreisumlageerhebung vom 31.01.2013 sowie vom 16.06.2015 ist die Frage, inwieweit ein Kreisumlagebescheid bereits aufgrund formeller Fehler z.B. in Form einer fehlenden Anhörung nichtig ist, von den Gerichten zum Teil unterschiedlich ausgelegt worden. Das OVG Berlin-Brandenburg hat in seinem Urteil vom 24.04.2017 festgestellt, dass sich aus der Rechtsprechung des BVerwG nicht ableiten lässt, dass die Kreisumlageerhebung schon dann rechtswidrig ist, wenn der Landkreis den ihn treffenden verfahrensbezogenen Verpflichtungen zuwiderhandelt.

Derzeit werten wir weitere Urteile zu Kreisumlageverfahren in anderer Bundesländern aus.

Dies betrifft u. a. den aktuellen Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 14.12.2018 (**Anlage 2**). In diesem wird Bezug genommen auf die Entscheidung des VG Bayreuth vom 10.10.2017, über die wir ebenfalls berichtet hatten. Hier hat der Bayerischen Verwaltungsgerichtshof den Vorschlag für einen prozessbeendenden Vergleich unterbreitet. Darin geht der BayVGH davon aus, dass der Landkreis bei der Festsetzung des Umlagesatzes verfahrensrechtliche Mindestanforderungen nicht eingehalten hat. 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. Bei der Erfüllung der ungeschriebenen Ermittlungs- und Offenlegungspflicht komme dem Landkreis allerdings nach Auffassung des BayVGH ein weiteres Verfahrensermessen zu.

Entgegen der Meinung der Vorinstanz 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 durch den Rückgriff auf bereits vorhandenes bzw. regelmäßig erhobenen Datenmaterial erreicht werden. Diese Rechtsauffassung unterscheidet sich deutlich von der jetzt vom VG Magdeburg geforderten erweiterten Betrachtung des finanziellen Bedarfs.

Der BayVGH erachtet zudem, anders als zuletzt das OVG Mecklenburg-Vorpommern, einen rückwirkenden Neuerlass der Haushaltssatzung für zulässig, so dass ein Klageerfolg im vorliegenden Verfahren nicht zwangsläufig zu einer Rückzahlungsverpflichtung führe.

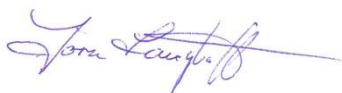
Anfang des kommenden Jahres werden wir unsere Übersicht vom 22.08.2018 zur aktuellen Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Kreisumlage aktualisieren. Die aktualisierte Übersicht finden Sie auf unserer Internetseite unter

www.kommunales-sachsen-anhalt.de

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

Wir bitten um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jörn Langhoff', with a long horizontal flourish extending to the right.

Langhoff

Anlagen