



SACHSEN-ANHALT

Ministerium für
Inneres und Sport

Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt • Postfach 3563 • 39010 Magdeburg

Urteile des Verwaltungsgerichts (VG) Magdeburg vom 11. September 2018 (AZ: 9 A 117/17 MD) und 21. November 2018 (AZ: 9 A 135/17 MD) - Verfahrensrechtliche Anforderungen bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes in der Haushaltssatzung

Mit seinem Urteil vom 11. September 2018 hat das VG Magdeburg den Kreisumlagebescheid eines Landkreises gegen eine kreisangehörige Gemeinde aufgehoben und Aussagen zu den verfahrensrechtlichen Anforderungen bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes getroffen. Das Urteil ist nicht rechtskräftig. Der Landkreis hat Berufung gegen die Entscheidung eingelegt. Mit dem Urteil vom 21. November 2018 hat das VG Magdeburg in einem weiteren Einzelfall seine Rechtsprechung bestätigt.

Vor dem Hintergrund der bisher ergangenen Rechtsprechung zur Festsetzung der Kreisumlage gebe ich folgende Verfahrenshinweise:

1. Das VG Magdeburg konkretisiert die aus seiner Sicht bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes maßgeblichen Pflichten der Landkreise in Form von **Ermittlungs- und Beteiligungspflichten** einerseits und **Abwägungspflichten** andererseits.

**Hier macht
das Bauhaus
Schule.**
#moderndenken

. Januar 2019

Zeichen:
32.4

Bearbeitet von:
Christian Knust

Durchwahl:
(0391) 567-5318

E-Mail:
Christian.Knust@mi.sachsen-anhalt.de

Ihre Nachricht:

vom

Halberstädter Str. 2/
am „Platz des 17. Juni“
39112 Magdeburg

Telefon (0391) 567-01
Telefax (0391) 567-5290
poststelle@mi.sachsen-anhalt.de
www.mi.sachsen-anhalt.de

Deutsche Bundesbank
Filiale Magdeburg
IBAN:
DE2181000000081001500
BIC:
MARKDEF1810

Nach Auffassung des Gerichts können die generell bestehenden Beteiligungsrechte der Umlageschuldner, abhängig von der finanziellen Situation der umlagepflichtigen Gemeinden, von einem stetig zu beachtenden Anhörungsrecht zu einer aktiven umfassenden Beteiligung erstarken. Die Landkreise sollten daher zunächst ermitteln, wie sich die finanzielle Leistungsfähigkeit ihrer Umlageschuldner darstellt, um bewerten zu können, ob eine umfangreiche Beteiligung erforderlich ist. Das VG Magdeburg führt in diesem Zusammenhang aus, dass sich die inhaltlichen Anforderungen an die Verfahrenspflichten umso mehr abschwächen, je leistungstärker sich die finanzielle Situation der Umlageschuldner darstellt. Als Grundlage einer entsprechenden Prüfung dürften sich die Bewertungsergebnisse der finanziellen Leistungsfähigkeit nach dem HKS-LSA eignen.

2. Um die erforderliche Abwägung der eigenen finanziellen Belange mit denen der Umlageschuldner vornehmen zu können, sollte der entsprechende Landkreis neben dem eigenen Finanzbedarf auch denjenigen der umlagepflichtigen Kommunen ermitteln.

Das VG Magdeburg hat zur inhaltlichen Ausgestaltung der **Ermittlungs- und Beteiligungspflichten** ausgeführt, dass der Landkreis bei wegen der Finanzschwäche der Mitgliedsgemeinden erstarkten Ermittlungspflichten diesen ausreichend Gelegenheit zu geben hat, ihre Bedarfssituation selbst darzustellen.

Um die Ermittlungs- und Beteiligungspflichten zu wahren, halte ich eine Orientierung an dem im November 2017 vom Landkreistag Sachsen-Anhalt veröffentlichten Verfahrensvorschlag zur Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes (Anlage) für zweckmäßig.

Der BayVGh sieht mit Beschluss vom 14. Dezember 2018 (AZ: 4 BV 17.2488) die Durchführung eines solch formalisierten Anhörungsverfahrens als nicht zwingend an, um den Finanzbedarf der Gemeinden zu ermitteln. Demnach sei der Rückgriff auf bereits vorhandenes bzw. regelmäßig erhobenes Datenmaterial grundsätzlich ausreichend. Gleichwohl erscheint es bis zu einer noch ausstehenden Entscheidung des OVG Sachsen-Anhalt zu dieser Rechtsfrage sachgerecht, eine Ermittlung der finanziellen Situation der kreisangehörigen Gemeinden entsprechend der empfohlenen Orientierungshilfe des Landkreises vorzunehmen.

3. Zur **Abwägungspflicht** führt das VG Magdeburg aus, dass der Landkreis das „gewonnene Wissen“ bei seiner Haushaltsplanung und folglich der Kreisumlagefestsetzung im Rahmen eines zumindest erkennbaren Abwägungsprozesses zu berücksichtigen und sich mit diesem auseinanderzusetzen hat.

Besonderes Augenmerk ist aus Gründen der Transparenz darauf zu legen, dass eine schriftliche Darlegung des Abwägungsprozesses Bestandteil der Beschlussvorlage für den Kreistag wird. Den Mandatsträgern muss die Möglichkeit eingeräumt werden, dass die über die Beteiligung der Umlageschuldner zu deren Bedarf gewonnenen Erkenntnisse Bestandteil der eigenen Erwägungen zur Haushaltsplanung und folglich der Kreisumlagefestsetzungsentscheidung werden können.

Die Anforderungen an die Abwägungspflicht und den Umfang der Darstellung der Abwägungsentscheidung ist von der Leistungsfähigkeit der Umlageschuldner abhängig. Je leistungsschwächer sich die finanzielle Haushaltssituation der Umlageschuldner darstellt, desto umfangreicher hat die Begründung des Ergebnisses der abgewogenen Kreisumlagehöhe in einer entsprechenden Beschlussvorlage zu erfolgen.

Im Rahmen der Abwägungsentscheidung muss eine erkennbare Gewichtung der sich gegenüberstehenden finanziellen Belange der Umlageschuldner und des Umlagegläubigers erfolgen, welche in die Festsetzung eines konkreten Umlagesatzes mündet. Da das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) betont, dass sich die Interessen der kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise grundsätzlich gleichrangig gegenüberstehen, ist folglich eine durchschnittliche, kreisweit feststellbare Bedarfsstruktur zu ermitteln (vgl. BVerwG, U. v. 31. Januar 2013, AZ: 8 C 1.12).

Abweichend vom VG Magdeburg sollte im Rahmen der vorzunehmenden Gesamtabwägung keine Orientierung an der finanziell leistungsschwächsten Gemeinde erfolgen. Den leistungsfähigen kreisangehörigen Gemeinden würde zu Lasten des Landkreises ein Vorteil gewährt werden. Die verfassungsmäßig gesicherte Gleichrangigkeit der gegenüberstehenden Belange wäre nicht gewahrt. Es ist nach Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden daher ein Umlagesatz zu finden, der einen sachgerechten Ausgleich der Interessen des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden darstellt und ihnen - bezogen auf ihre kreisweit feststellbare Bedarfsstruktur - grundsätzlich genügend finanziellen Raum zur Erfüllung des Mindestmaßes freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben belässt (vgl. OVG Thüringen U. v. 7. Oktober 2016, a.a.O.). Der BayVGH führt hierzu aus, dass vor dem Hintergrund der Gleichbehandlung aller kreisangehörigen Gemeinden eine Berücksichtigung gemeindespezifischer Finanzbelange bei der Festsetzung der Umlagesatzes oder des konkreten Umlagebetrags von vornherein ausscheiden (vgl. VGH Bayern, Beschluss v. 14. Dezember 2018, a.a.O.).

Es ist nach Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden daher ein Umlagesatz zu finden, der einen sachgerechten Ausgleich der Interessen des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden darstellt und grundsätzlich genügend finanziellen Raum zur Erfüllung des Mindestmaßes freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben belässt

4. Einige betroffene Landkreise haben Nachtragshaushaltssatzungsverfahren durchgeführt, um zu gewährleisten, dass die Vorgaben des VG Magdeburg zum Verfahren bei der Festsetzung der Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2018 Berücksichtigung finden.

Im Hinblick auf Kreisumlageverfahren aus vorangegangenen Haushaltsjahren ist die Rechtsprechung zur Rechtsfrage der nachträglichen Heilungsmöglichkeit einer gerichtlich für nichtig erklärten Haushaltssatzung nicht einheitlich.

Nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG entspricht es rechtsstaatlichen Grundsätzen, dass eine Satzung rückwirkend erlassen werden kann, wenn diese eine ungültige Satzung bzw. eine solche, deren Gültigkeit rechtlichen Zweifeln unterliegt, ersetzen soll (vgl. u.a. BVerwG, Beschluss v. 19. Oktober 2006, AZ: 9 B 7/06).

Entgegen einer noch nicht rechtskräftigen Entscheidung des OVG Greifswald, welche davon ausgeht, dass nach Abschluss des Haushaltsjahres wegen des Jährlichkeitsprinzips keine Haushaltssatzung mehr erlassen werden kann, ist das OVG Thüringen der Auffassung, dass einem rückwirkenden Erlass einer Haushaltssatzung zu Heilungszwecken keine haushaltsrechtlichen Vorgaben entgegenstehen (vgl. OVG Greifswald, U. v 13. September 2018, AZ: 2 L 463/16; OVG Thüringen U.v. 18. Dezember 2008, AZ: 2 KO 994706).

Vor dem Hintergrund der jüngsten Rechtsprechung des BayVGh werden keine Bedenken gesehen, eine nachträgliche Heilung vorzunehmen. So erachtet das Gericht einen rückwirkenden Neuerlass einer Haushaltssatzung als zulässig. Die Nachholung des Satzungserlasses hält der BayVGh nach Ablauf des Haushaltsjahres vor allem dann für möglich und geboten, wenn ein bloßer Verfahrensfehler vorliegt und noch nicht alle für das betreffende Jahr ergangenen Kreisumlagebescheide in Bestandskraft erwachsen sind (vgl. BayVGh, Beschluss v. 14. Dezember 2018, a.a.O.).

5. Grundsätzlich sind die aus einer gerichtlich für nichtig erklärten Haushaltssatzung folgenden Einnahmeausfällen und der sich hiernach ergebende jeweilige Finanzbedarf vollständig kreisumlagefähig. Allerdings wird die rechtlich mögliche nachträgliche Neufestsetzung des

Umlagesatzes für vorzugswürdig gehalten, um dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung bei der Heranziehung zur Kreisumlage Rechnung zu tragen.

6. Für den Fall, dass infolge einer nicht in der erforderlichen Höhe realisierbaren Kreisumlage ein Fehlbetrag im Ergebnisplan entsteht und damit ein gesetzlicher Verstoß gegen § 98 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 KVG vorliegt, wird regelmäßig keine Beanstandung des entsprechenden Haushalts durch die obere Kommunalausficht erfolgen, soweit über die den Einnahmeausfällen zugrunde liegenden gerichtlichen Verfahren noch keine rechtskräftigen Entscheidungen ergangen sind.

7. Abschließend weise ich darauf hin, dass vor dem Hintergrund der noch nicht rechtskräftigen Rechtsprechung des VG Magdeburg weiterhin keine Pflicht für Hauptverwaltungsbeamte besteht, Rechtsbehelfe gegen Kreisumlagebescheide einzulegen. Insoweit können auch keine Haftungsansprüche entstehen.

Im Auftrag

Mietzner