

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Per E-Mail

Ministerium für Inneres und Sport
des Landes Sachsen-Anhalt
Herrn Knust
Halberstädter Str. 2/am „Platz des 17. Juni“
39112 Magdeburg

Christian.Knust@mi.sachsen-anhalt.de

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
32.4, E-Mail v. 18.01.2019

Unser Zeichen
20-30-40 jl-ck

Datum
28.01.2019

Erlassentwurf verfahrensrechtliche Anforderungen bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes in der Haushaltssatzung

Sehr geehrter Herr Knust,

wir danken Ihnen für den uns am 18.01.2019 zugegangenen oben genannten Erlassentwurf, zu dem wir nachfolgend Stellung nehmen wollen.

Der Erlassentwurf verfolgt das Ziel, über die aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) abgeleiteten Verfahrensanforderungen in Form der Ermittlungs- und Beteiligungspflicht einerseits und der Abwägungspflicht andererseits zu informieren. Beide spiegeln sich im Vergleich zur Rechtsauffassung anderer Gerichte in einer klaren Deutlichkeit in der nicht rechtskräftigen Rechtsprechung des VG Magdeburg vom 11.09.2018 und 21.11.2018 wider. Abschließende inhaltliche Vorgaben zur konkreten Ausprägung beider Verfahrensanforderungen werden von den Gerichten erwartungsgemäß nicht vorgenommen. Diese Aufgabe obliegt u. a., nach der Auffassung des VG Magdeburg i. R. d. mündlichen Verhandlung am 11.09.2018, der Landesregierung. Der jetzige Erlassentwurf gibt jedoch keinerlei grundlegende Orientierung bzw. Mindestanforderungen, inwieweit eine Ermittlung des Finanzbedarfs der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden erfolgen soll.

Beide Verfahren vor dem VG Magdeburg greifen ausschließlich verfahrensrechtliche Gewährleistungsrechte auf. Das durch das BVerwG neben dem finanziellen Gleichklang postulierte Recht auf eine finanzielle Mindestausstattung hat in beiden Verfahren keine Rolle gespielt. Hier greift der Erlassentwurf zu kurz.

Es bedarf zudem dann, wenn sich im Rahmen der weiterentwickelnden Rechtsprechung in Sachsen-Anhalt Vorgaben materiell-rechtlicher Art erfolgen, sowohl zu konkreten Fragen i. R. der Verfahrenspflichten, als auch hinsichtlich der Frage der finanziellen Mindestausstattung möglicher Anpassungen der Verfahrensanforderungen.

- **Wir bitten daher um Prüfung, inwieweit bereits zum jetzigen Zeitpunkt in dem Erlass Hilfestellungen zur Bedarfsermittlung aufgenommen werden können.**

Der Erlassentwurf unternimmt den Versuch darzustellen, dass es hinsichtlich einzelner Detailfragen zu den Verfahrensanforderungen, aber auch hinsichtlich der rechtlichen Konsequenzen bei Verstößen gegen diese, unterschiedliche höchstrichterlicher Rechtsprechung gibt. Weitestgehend Einigkeit besteht bei der Notwendigkeit der Ermittlung des Finanzbedarfs der kreisangehörigen Gemeinden und einer nachvollziehbaren Offenlegung der konkreten Entscheidungs- bzw. Abwägungsfindung. Unterschiede in der höchstrichterlichen Rechtsprechung zwischen den Ländern und zwischen den Gerichtsinstanzen innerhalb eines Landes ergeben sich u. a. in der Frage der Notwendigkeit einer aktiven Anhörungs- und Beteiligungspflicht der kreisangehörigen Gemeinden bzw. im Umkehrschluss einer ausschließlich verwaltungsinernen Lösung zur Ermittlung der Finanzbedarfe der kreisangehörigen Gemeinden, dem Detaillierungsgrad der Abwägungspflicht oder der Möglichkeit einer rückwirkenden Satzungsheilung.

Während unter **Ziffer 4** bei der Frage der Möglichkeit einer rückwirkenden Satzungsheilung durch Verweis auf die noch nicht rechtskräftige Entscheidung des OVG Greifswald und den nach unserem Kenntnisstand ebenfalls noch nicht angenommenen Vergleichsvorschlag des bayerischen Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) die unterschiedlichen Rechtsauffassungen hervorgehoben werden, kommt uns dies unter **Ziffer 3** im Umgang bei der Frage einer Orientierung an der finanziell leistungsschwächsten Gemeinde oder am kreisweiten Durchschnitt hinsichtlich der notwendigen Beachtung des gemeindeschaffen Gebots der finanziellen Mindestausstattung zu kurz.

So wird unter **Ziffer 3 Abs. 5** unter Verweis auf die rechtskräftige Entscheidung des OVG Thüringen vom 07.10.2016 ausgeführt, dass die Obergrenze der Kreisumlagefestsetzung nicht gleichzusetzen ist mit einer Orientierung an der finanziell leistungsschwächsten Gemeinde, da ansonsten eine Bevorteilung der finanziell leistungstärkeren Gemeinden zu Lasten des Landkreises erfolgen würde.

Von dieser Auffassung weicht die bisherige Rechtsprechung des VG Magdeburg vom 11.09.2018 ab. Danach hat sich ein Landkreis regelmäßig an der finanziell leistungsschwächsten Gemeinde zu orientieren, wenn er einen einheitlichen Umlagesatz für alle Umlageschuldner festlegt.

Mit Blick auf das gemeindescharfe Recht auf Nichtverletzung der finanziellen Mindestausstattung ist der unter **Ziffer 3 Abs. 5** vorgenommene Verweis auf die Rechtsprechung des OVG Thüringen vom 07.10.2016 unvollständig. Das OVG fordert hier (juris Rz. 71) ein zweistufiges Umlageverfahren mit einer Korrektur im Einzelfall. In dessen Folge hat das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales mit seinen Ausführungen vom 09.08.2017 zu den Auswirkungen im Umgang mit der OVG Entscheidung den Weg über eine aufschiebend bedingte Festsetzung der Kreisumlage unter Rückkopplung auf die Gewährung von Bedarfszuweisungen an die Gemeinde initiiert.

Im Übrigen ermöglicht die bisherige Rechtslage (§ 19 FAG) unterschiedliche Kreisumlagehebesätze nur hinsichtlich der einzelnen Umlagegrundlagen, jedoch nicht zwischen einzelnen Gemeinden.

- **Wir bitten um eine vollständige Wiedergabe des vom OVG Thüringen angedachten zweistufigen Verfahrens. Damit wird die Differenz zur aktuellen Auffassung des BayVGH deutlich.**

Wir haben Bedenken, dass durch die aktuelle Auffassung des BayVGH in dessen aktuellem Vergleichsvorschlag ein effektiver Schutz der finanziellen Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden gewahrt werden kann. Denn mit Blick auf die durch das BVerwG herausgestellte Rolle des Landes als Adressat einer möglichen mangelhaften Finanzausstattung der Kommunen birgt die ausschließliche Betrachtung des kreisweiten feststellbaren Bedarfs zur Festlegungen des Kreisumlagehebesatzes nach wie vor die Möglichkeit der Verletzung der finanziellen Mindestausstattung. So wird aus unserer Sicht eine mangelhafte Finanzausstattung der Kommunen unberechtigt Weise auf die kommunale Ebene verschoben.

Sollte sich auch in Sachsen-Anhalt im Rahmen der weiteren Rechtsprechung die Rechtsauffassung verfestigen, dass nach Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden ein Umlagesatz zu finden ist, der einen sachgerechten Ausgleich der Interessen des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden darstellt, muss mit dem Land diskutiert werden, inwieweit der kommunalindividuelle Anspruch auf Nichtverletzung der finanziellen Mindestausstattung gewährleistet wird.

Des Weiteren lehnen wir die Heranziehung des Haushaltskennzahlensystems (HKS LSA) zur Beurteilung bzw. Prüfung der finanziellen Leistungsstärke der Umlageschuldner unter Ziffer 1 ab. Zum einen befindet sich das HKS LSA aktuell u. a. aufgrund des Wegfalls des isw-Finanzmonitors in einer Umstrukturierungsphase. Zum anderen sehen wir das HKS LA als ungeeignet an, da es bisher lediglich Plandaten für das aktuelle Vollzugsjahr liefert. So nimmt das HKS LSA nach unseren Erfahrungen erst spät im fortgeschrittenen Haushaltsjahr eine Abfrage der aktuellen Planansätze für das laufende Jahr vor. Dann jedoch ist das Verfahren zur Aufstellung des Kreishaushalts auch aufgrund der Restriktion in § 20 Abs. 1 FAG in den meisten Fällen bereits abgeschlossen bzw. weit vorangeschritten.

Zudem tendieren die Gerichte dazu, nicht ausschließlich auf das laufende Haushaltsplanjahr abzustellen, sondern einen längeren Zeitraum in den Blick zu nehmen. Dies kann das HKS LSA bisher nicht leisten. So fehlt die im Rahmen der angedachten Umstrukturierung des HKS LSA vorgesehene Langzeitreihe zur Verbindung von Ist- mit Plandaten.

Wir gehen davon aus, dass dem Landkreis für die Überprüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Umlageschuldner im Hinblick auf den Detaillierungsgrad der Ermittlungs- und Abwägungspflicht anderweitige Informationen u. a. in Form der vorliegenden Haushaltsdaten der Gemeinden zur Verfügung stehen.

Im Übrigen teilen wir die Auffassung im Erlassentwurf, dass die durch das VG Magdeburg ins Spiel gebrachte Abhängigkeit der Intensität der Verfahrensvorschriften seine untere Grenze in einem stetig zu beachtenden Anhörungsrecht findet. Dies verhindert, dass die vom BVerwG postulierten Verfahrensvorschriften für verhältnismäßig leistungsstarke Gemeinden auf null gesetzt werden, was zudem das Abstellen auf den kreisweit feststellbaren Bedarf unmöglich machen würde.

- **Der Verweis auf das HKS LSA ist zu streichen.**

Es sollte eine sprachliche Anpassung unter **Ziffer 2 Abs. 1** dergestalt stattfinden, dass der entsprechende Landkreis neben dem eigenen Finanzbedarf auch denjenigen der umlagepflichtigen Kommunen zu ermitteln hat. Hier ist die Rechtsprechung des VG Magdeburg eindeutig. Zudem steht die Formulierung „sollte“ im Widerspruch zu der in dem später zitierten Verfahrensvorschlag des Landkreistages vom November 2017 enthaltenen Verpflichtung des Landkreises zur Ermittlung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass der zitierte Verfahrensvorschlag des Landkreistages Sachsen-Anhalt vom November 2017 hinter den Anforderungen der Urteile des VG Magdeburg vom 11.09.2018 und 21.11.2018 zurückbleibt.

Um die unterschiedliche höchstrichterliche Rechtsprechung auch hinsichtlich der Frage der Notwendigkeit eines formulierten Anhörungsverfahrens deutlich zu machen, reicht ein Verweis auf die Rechtsauffassung des BayVGH vom 14.12.2018 unter **Ziffer 2 Abs. 3** nicht aus. Es bedarf daher eines zusätzlichen Verweises auf die rechtskräftige Entscheidung des OVG Thüringen vom 07.10.2016, welche ein Anhörungs- bzw. Beteiligungsrecht der kreisangehörigen Städte und Gemeinden fordert.

Unter **Ziffer 4 Abs. 5** wird unter Verweis auf die auf jüngste Rechtsauffassung des BayVGH festgehalten, dass das MI LSA man keine Bedenken hinsichtlich einer nachträglichen Satzungsheilung hat. Wir sehen diese Möglichkeit allenfalls dann, wenn die Gerichte eine Kreisumlagesatzung aufgrund reiner Verfahrensfehler für nichtig erklärt haben. Eine nachträgliche Heilungsmöglichkeit kann sich nicht auf materiell-rechtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Ermittlungs- und Abwägungsprozess oder auf eine mögliche Verletzung der finanziellen Mindestausstattung beziehen.

Die unter **Ziffer 5** dargestellte Umlagefähigkeit von Einnahmeausfällen aufgrund der Nichtigkeit der Haushaltssatzung erfährt seine faktische Grenze dort, wo sich Einnahmeausfälle im Sinne der Abweichung des Haushaltsvollzugs vom Haushaltsplan auf die Klärung materiell-rechtlicher Fragen mit dem Ergebnis einer durch das Gericht festgestellten zu hohen Kreisumlage beziehen. Sollte im Rahmen einer materiell-rechtlichen Überprüfung des Abwägungsprozesses eine zu hohe Kreisumlage festgestellt werden und ändert sich im folgenden Haushaltsjahr nichts an der finanziellen Situation der Umlageschuldner, können die Einnahmeausfälle nicht eins zu eins in Ansatz gebracht werden.

Nicht ersichtlich ist für uns, was mit der **Ziffer 6** verfolgt wird. Wenn hiermit beabsichtigt ist, jene Einnahmeausfälle bzw. höhere Liquiditätskredite, die im Rahmen des Haushaltsvollzuges der Landkreise durch Klageverfahren im Zusammenspiel mit gewährten Stundungen entstehen, bis zu dieser gerichtlichen Entscheidung nicht im Rahmen der Haushaltskonsolidierung gemäß § 100 Abs. 3 oder § 100 Abs. 5 KVG heranzuziehen, kann dies nachvollzogen werden. Jedoch bedarf es hierfür einer sprachlichen und inhaltlichen Anpassung der Ziffer 6.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Langhoff