



An die
Landkreise
in Sachsen-Anhalt

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

6. August 2019

Rundschreiben Nr. 435/2019

**Keine Pflicht zur förmlichen Anhörung kreisangehöriger Gemeinden vor Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes;
Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 29. Mai 2019 (BVerwG 10 C 6.18)**

**Bezug: Unsere Rundschreiben Nrn. 198/2013 vom 28. März 2013 und
306/2019 vom 4. Juni 2019**

Kurzfassung:

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit dem nunmehr auch in schriftlicher Form vorliegenden Urteil vom 29. Mai 2019 klargestellt, dass sich dem Grundgesetz eine Verpflichtung der Landkreise zur förmlichen Anhörung der kreisangehörigen Gemeinden vor der Entscheidung über die Höhe des Kreisumlagehebesatzes nicht entnehmen lässt. Soweit der Landesgesetzgeber hierzu keine Regelungen getroffen hat, haben die Landkreise die Befugnis zur Ausgestaltung der verfassungsrechtlich gebotenen Ermittlungspflicht. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Sache an das Berufungsgericht zurückverwiesen und erwartet vom Berufungsgericht, dass zusätzlich zur Klärung der Frage der dauerhaften und strukturellen Unterfinanzierung der Gemeinde zu erwägen ist, ob die Unwirksamkeit des Umlagesatzes erst angenommen werden kann, wenn es für die Gemeinde keine erfolgversprechende Möglichkeit gibt, zusätzliche Finanzmittel oder eine Befreiung von der Umlageerhebung zu erlangen.

Mit unserem Bezugsrundschreiben Nr. 198/2013 hatten wir über das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 30. Januar 2013 berichtet, welches für verschiedene Verwaltungsgerichte Anlass war, die Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes aufgrund einer nicht erfolgten Anhörung der Gemeinden aus formalen Gründen für nichtig zu erklären.

Das BVerwG hatte anlässlich einer entsprechenden Entscheidung des OVG Mecklenburg-Vorpommern vom 18. Juli 2018 die Gelegenheit, sich klarstellend zu den

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

aus Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 und 3 GG folgenden Pflichten für den Landkreis bei der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes zu äußern.

Dem Urteil vom 29. Mai 2019, über das wir bereits mit unserem Rundschreiben Nr. 306/2019 berichtet hatten, sind in den nunmehr vorliegenden Urteilsgründen (**Anlage**) folgende Leitsätze vorangestellt:

„Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 3 GG verpflichtet den Landkreis vor der Festlegung der Höhe des Kreisumlagesatzes auch den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidungen offenzulegen. Eine Verpflichtung, die umlagepflichtigen Gemeinden vor der Entscheidung über die Höhe des Kreisumlagesatzes förmlich anzuhören, lässt sich dem Grundgesetz hingegen nicht entnehmen.“

In den Entscheidungsgründen wiederholt das BVerwG zunächst, dass das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nicht nur verletzt wird, wenn die Erhebung einer Kreisumlage dazu führt, dass deren finanzielle Mindestausstattung unterschritten wird, sondern auch dann, wenn der Landkreis bei der Erhebung der Kreisumlage seine eigenen finanziellen Belange gegenüber den finanziellen Belangen seiner kreisangehörigen Gemeinden einseitig und rücksichtslos bevorzugt (was im konkreten Fall verneint wird) und damit den Grundsatz des Gleichrangs der finanziellen Interessen der kommunalen Gebietskörperschaften Gemeinden und Landkreis auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung verletzt. Die Wahrung des Grundsatzes des Gleichrangs der finanziellen Interessen der kommunalen Gebietskörperschaften verpflichte den Landkreis bei der Erhebung einer Kreisumlage nicht nur seinen 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.

Entgegen der Auffassung des OVG Mecklenburg-Vorpommern

„... ist Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 3 GG allerdings nicht zu entnehmen, in welcher Art und Weise die Landkreise den Finanzbedarf ihrer Gemeinden zu ermitteln und offenzulegen haben und ob solchen Verfahrenspflichten entsprechende Verfahrensrechte der betroffenen Gemeinden korrespondieren.“

Es obliegt vielmehr allein dem jeweiligen Landesgesetzgeber, das Verfahren der Erhebung von Kreisumlagen zu regeln. Er legt in diesem Zusammenhang auch fest, ob und wenn inwieweit eine formale Pflicht der Landkreise zur Anhörung der Gemeinden besteht. Eine entsprechende Regelungspflicht für den Landesgesetzgeber existiert allerdings nicht.

Weiter erläutert das BVerwG:

„Soweit derartige Regelungen fehlen, haben die Landkreise die Befugnis zur Gestaltung ihrer Verfahrensweise. Sie tragen damit die Verantwortung dafür, hierbei ein Verfahren zu beobachten, welches sicherstellt, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen gewahrt werden.“

Das BVerwG stellt fest, dass die Verfassungsrechtsprechung zwar in verschiedenen Konstellationen verfassungsunmittelbar gebotene kommunale Anhörungsrechte bei staatlichen Eingriffen erkenne. Bei der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes gehe es aber nicht um einen rechtfertigungsbedürftigen staatlichen Eingriff in die Selbstverwaltungshoheit einzelner Gemeinden, sondern um die Entscheidung einer kommunalen Gebietskörperschaft über die Verteilung der finanziellen Mittel innerhalb des kommunalen Raums zwischen Gemeinden und Landkreis.

Hierzu führt das Gericht aus:

„Bei dieser Entscheidung können sich sowohl der Landkreis, der über die Mittelverteilung entscheidet, als auch die Gemeinden, denen Finanzmittel entzogen werden, auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und ihren daraus abgeleiteten Anspruch auf aufgabenadäquate Finanzierung aus Art. 28 Abs. 2 GG berufen. Die Festsetzung des Kreisumlagesatzes dient nicht dazu, dem kommunalen Raum Finanzmittel zu entziehen, sondern dem Ausgleich der im kommunalen Raum konkurrierenden finanziellen Interessen. Eine gewachsene Anhörungstradition ist zudem bei der Festlegung von Kreisumlagesätzen nicht erkennbar.“

Es sei auch nicht ersichtlich, dass die Einhaltung der rechtlichen Grenzen für die Festsetzung von Kreisumlagehebesätzen im gerichtlichen Verfahren nicht oder nur eingeschränkt überprüft werden könnte. Das BVerwG macht damit ausdrücklich klar, dass - wie verschiedentlich von klagender Seite vorgetragen - keine erhöhten Verfahrensanforderungen zur Sicherstellung des verfassungskonformen Ergebnisses bestehen.

Ausdrücklich nicht äußert sich das BVerwG zu der Frage, ob Haushaltssatzungen nach Ablauf des Haushaltsjahres - abgesehen von Formfehlern und Berichtigungen - geändert werden dürfen oder nicht. Während dies vom OVG Mecklenburg-Vorpommern verneint wurde und der Landesgesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern daraufhin eine entsprechende gesetzliche Klarstellung vorgenommen hat, wird die Berichtigungsmöglichkeit vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof bejaht.

In der Sache konnte das BVerwG nicht abschließend entscheiden. Das Berufungsgericht wird nun klären müssen, ob die Höhe der Kreisumlage dazu führt, dass die finanzielle Ausstattung der klagenden Gemeinde strukturell und auf Dauer unterhalb des verfassungsgebotenen Minimums verbleibt. Eine Ausformung dazu ist bisher nur durch das OVG Rheinland-Pfalz erfolgt.

Als hilfreich sieht es der Deutsche Landkreistag (DLT) an, dass das BVerwG sowohl in den Blick nimmt, dass der Landkreis nicht für die aufgabengerechte Finanzausstattung der Gemeinden verantwortlich ist, sondern diese „nur“ subsidiär (mit der absoluten Grenze der Mindestausstattung) zu berücksichtigen hat, als auch der Gemeinde mit Blick auf die eigene Finanzausstattung selbst ebenfalls Pflichten obliegen.

Entsprechend streicht das BVerwG heraus:

„Sollte das Berufungsgericht zu der Überzeugung gelangen, dass der Anspruch der Gemeinde auf Belassung der verfassungsgebotenen finanziellen Mindestausstattung verletzt wurde, wird es weiter zu erwägen haben, ob dies unmittelbar zur Unwirksamkeit des festgesetzten Umlagesatzes führt oder ob die Unwirksamkeit des Umlagesatzes erst angenommen werden kann, wenn es für die Klägerin keine erfolgversprechende Möglichkeit gibt, zusätzliche Finanzmittel (z.B. Liquiditätsbeihilfen, Sanierungsbeihilfen) oder eine Befreiung von der Umlageerhebung zu erlangen.“

Wegen der weiteren Einzelheiten nehmen wir auf die beigefügten Urteilsgründe Bezug, die vom Deutschen Landkreistag nun vertieft aufbereitet und analysiert werden.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Theel'. The signature is stylized with a large, sweeping initial 'T' and a cursive 'heel'.

Theel

Anlage