



SACHSEN-ANHALT

Ministerium für
Inneres und Sport

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

Landesverwaltungsamt
Referat Kommunalrecht, Kommunale
Wirtschaft und Finanzen
Ernst-Kamieth-Str. 2
06112 Halle (Saale)

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

21. Februar 2019

Zeichen:
32.4

Bearbeitet von:
Christian Knust

Durchwahl:
(0391) 567-5318

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

Ihre Nachricht:

vom

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

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 leistungsstärker sich die finanzielle Situation der Umlageschuldner darstellt. Als Grundlage einer entsprechenden Prüfung könnten 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, hat der entsprechende Landkreis neben dem eigenen Finanzbedarf auch denjenigen der umlagepflichtigen Kommunen zu ermitteln.

Das VG Magdeburg hat zur inhaltlichen Ausgestaltung der **Ermittlungs- und Beteiligungspflichten** ausgeführt, dass der Landkreis bei wegen der Finanzschwäche der kreisangehörigen Gemeinden 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 Landkreistages 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 Kreisumlagefestsetzungsentcheidung werden können.

Die Anforderungen an die Abwäungspflicht 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 sonst 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. Es muss darüber hinaus gewährleistet werden, dass wenn der Landkreis im Verfahren des Erlasses der Haushaltsatzung seiner Pflicht zur Berücksichtigung des zu ermittelnden Finanzbedarfs der Gemeinden im Rahmen der geforderten Abwägung genügt hat, er sicherstellt, dass auch die konkrete Festsetzung der Kreisumlage gegenüber der einzelnen Gemeinde den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt (vgl. OVG Thüringen, U. v. 7. Oktober 2016, AZ: 3 KO 94/12). 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. BayVGH Bayern, Beschluss v. 14. Dezember 2018, AZ: 4 BV 17.2488).

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 Mecklenburg-Vorpommern, 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 Einnahmeausfälle und der sich hiernach ergebende jeweilige Finanzbedarf im nächsten Haushaltsjahr 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. Denkbar ist, dass der im Rahmen des Abwägungsprozesses - bezogen auf die kreisweit festgestellte Bedarfsstruktur der kreisangehörigen Gemeinden - ermittelte Umlagesatz nicht ausreicht, um den kreislichen Finanzbedarf zu decken und deswegen eventuell auch der

Ergebnisplan gemäß § 98 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 KVG LSA nicht ausgeglichen werden kann. Dieser Aspekt soll bis zum Vorliegen abschließender Entscheidungen des OVG Sachsen-Anhalt bzw. des BVerwG bei der kommunalaufsichtlichen Ermessensausübung Berücksichtigung zu finden.

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

8. Bei Beratungen und Entscheidungen im Kreistag und seiner Ausschüsse über die Kreisumlage unterliegen kommunale Mandatsträger, die sowohl im Kreistag als auch im Gemeinderat oder im Verbandsgemeinderat ein kommunales Wahlmandat innehaben (sog. Doppelmandat), keinem Mitwirkungsverbot nach § 33 Abs. 2 Nr. 3 KVG LSA. Gleiches gilt für Gemeinderats- und Verbandsgemeinderatsmitglieder, die ein kommunales Wahlmandat im Kreistag innehaben, bei Beratungen und Entscheidungen im Gemeinderat oder Verbandsgemeinderat über die Frage, Rechtsbehelfe gegen Kreisumlagebescheide einzulegen. Die Vertretung der kommunalen Gebietskörperschaften (Kreistag, Gemeinderat, Verbandsgemeinderat) stellen keine Organe im Sinne dieser Vorschrift dar.

Ein Mitwirkungsverbot ist ebenfalls nicht gegeben, wenn ein ehrenamtliches Kreistagsmitglied Bürgermeister und damit gesetzlicher Vertreter einer kreisangehörigen Gemeinde oder Verbandsgemeinde ist und im Kreistag und seinen Ausschüssen über die Kreisumlage beraten und entschieden wird. In diesem Fall liegt das nach § 33 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 KVG LSA (positiv) erforderliche individuelle Sonderinteresse nicht vor. Die Entscheidungen über die Kreisumlage haben Auswirkungen auf sämtliche kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.

Ich bitte, diesen Erlass den Gemeinden und Landkreisen zur Kenntnis zu geben.

Im Auftrag



Mietzner

Anlage: Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes; Berücksichtigung der gleichrangigen Interessen von Landkreisen und Gemeinden – Verfahrensvorschlag des Landkreistages Sachsen-Anhalt (Stand: 11/2017)



Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes; Berücksichtigung der gleichrangigen Interessen von Landkreisen und Gemeinden

- Verfahrensvorschlag für Sachsen-Anhalt (Stand: 11/2017) -

Die Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes ist alleinige Selbstverwaltungsangelegenheit der Landkreise. Hierbei sind die gemeindlichen Interessen zu wahren. Mitwirkungsrechte bestehen aber seitens der Gemeinden nicht.

Landesrechtlich finden sich in Sachsen-Anhalt keine konkreten Verfahrensvorschriften zur Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden bei der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes. Das Bundesverwaltungsgericht hat aber mit seinen Entscheidungen vom 31. Januar 2013 und 16. Juni 2015 einige Grundsätze aufgestellt, die es zu beachten gilt:

Der Landkreis

- hat bei der Erhebung der Kreisumlage die grundsätzlich gleichrangigen Interessen der kreisangehörigen Gemeinden in Rechnung zu stellen,
- darf seine Aufgaben und Interessen nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber den Aufgaben und Interessen der kreisangehörigen Gemeinden durchsetzen und
- ist verpflichtet, nicht nur den eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidungen offen zu legen, um den Gemeinden und ggf. den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen.

Im Interesse der Rechtssicherheit wird vorgeschlagen, bei der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes in Sachsen-Anhalt wie folgt vorzugehen:

Kreisverwaltung

- Erarbeitung von Eckpunkten für den Haushaltsplanentwurf mit einem ersten Vorschlag für die Bemessung des Kreisumlagehebesatzes.
- Erstellung einer Übersicht zur aktuellen Finanzsituation der Gemeinden nach dem laufenden Haushalt.
- Auswertung der aktuellen Steuerkraftzahlen des Statistischen Landesamtes für die Schlüsselzuweisungen des nächsten Jahres.

Kreistag

- Vorstellung der Eckpunkte zum Haushaltsplanentwurf mit Aussagen zur geplanten Höhe der Kreisumlage und grober Einschätzung zur voraussichtlichen Entwicklung der gemeindlichen Finanzsituation.
- Weiterleitung der Eckpunkte zur Beratung in die Ausschüsse des Kreistages.

Der Kreistag ist das oberste Organ des Landkreises und sollte daher auch als erstes über die Planungen der Verwaltung informiert werden. Ggfs. kann aber auch die Bürgermeisterberatung vorgezogen werden.

Bürgermeisterberatung

- Unterrichtung aller Gemeinden über die Eckpunkte des Haushaltsplanentwurfs.
- Information zum geplanten Kreisumlagehebesatz und zur voraussichtlichen Höhe des absoluten Kreisumlagebetrages.

Gemeindliche Einzelbeteiligung

- Mitteilung über den geplanten Hebesatz und den voraussichtlichen Kreisumlagebetrag gegenüber jeder einzelnen kreisangehörigen Gemeinde.
- Gelegenheit, innerhalb von 4 Wochen ggf. einen unzulässigen Eingriff in die finanzielle Mindestausstattung und damit in den Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltungsautonomie darzulegen.

Gemeindliche Beweis- und Darlegungspflicht

- Sieht sich die Gemeinde in ihrer Mindestausstattung verletzt, hat sie dies dem Landkreis in geeigneter Weise substantiiert darzulegen.
- Hierzu hat die Gemeinde beispielsweise die Entwicklung ihrer Einnahme- und Ausgabesituation, die Höhe ihrer Kreditverbindlichkeiten, unabweisbare Investitionen oder besondere Belastungen darzulegen.
- Der Landkreis kann wegen der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht in diese Darlegungspflicht eintreten.

Erkennbarer Abwägungsprozess

- Der Landkreis muss deutlich machen, dass er bei dem eigenen Haushaltsansatz die nach seinen Kenntnissen erkennbaren Möglichkeiten einer Verletzung der finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden abwägend berücksichtigt hat.
- Hierbei darf sich der Landkreis nicht allein auf einen landesweiten Orientierungswert stützen, sondern hat konkret den Finanzbedarf „seiner“ kreisangehörigen Gemeinden zu Grunde zu legen.
- Die Abwägung zwischen dem Finanzbedarf des Landkreises und der gemeindlichen Finanzsituation sollte unter Einbeziehung aller dem Landkreis vorliegenden Daten (RPA, Kommunalaufsicht) schriftlich dokumentiert werden.
- Das Abwägungsergebnis des Landkreises fließt in die weiteren Beratungen des Haushaltsplanentwurfs (Finanzausschuss, Kreisausschuss) ein.

Anzeige des geplanten Kreisumlagehebesatzes

- Nach § 20 Abs. 1, Sätze 2 und 3 FAG wird die Absicht der Erhöhung des Kreisumlagehebesatzes spätestens drei Wochen vor der Beschlussfassung durch den Kreistag allen kreisangehörigen Gemeinden angezeigt.
- Diese Anzeige sollte im gleichen Zeitraum auch ohne Erhöhungsabsicht erfolgen.

Beschlussfassung durch den Kreistag

- Für die Beschlussfassung des Kreistages über den Haushalt erhalten alle Kreistagsmitglieder eine Information über den Abwägungsprozess zur Bemessung des Kreisumlagehebesatzes.
- Nach § 20 Abs. 2 FAG ist die beschlossene Änderung der Umlagesätze den kreisangehörigen Gemeinden spätestens zwei Wochen nach Beschlussfassung mitzuteilen.
- Die Bescheide zur Festsetzung der Kreisumlage sind unverzüglich allen kreisangehörigen Gemeinden zuzustellen.
- Der Festsetzungsbescheid enthält auch das Abwägungsergebnis des Landkreises.