



Landkreistag Sachsen-Anhalt

Ausschuss für zentrale Steuerung, Finanzen und Kommunalrecht

70. Sitzung am 18. Februar 2020 in Magdeburg, Geschäftsstelle

TOP 6 Aktuelle Entwicklungen in der Rechtsprechung zur Kreisumlageerhebung

Beratungsgrundlage:

Rundschreiben Nr. 678/2019 vom 29. November 2019
Rundschreiben Nr. 044/2020 vom 23. Januar 2020

Bisherige Beratung:

AG „Kämmerer“	32. Sitzung	30.01.2019	TOP 2
Fachausschuss „Finanzen“	67. Sitzung	26.02.2019	TOP 5
Präsidium	193. Sitzung	04.03.2019	TOP 6
AG „Kämmerer“	33. Sitzung	15.05.2019	TOP 4
Landräte-Seminar	95. Sitzung	27./28.06.2019	TOP 5
AG „Kämmerer“	34. Sitzung	28.08.2019	TOP 3
AG „Kämmerer“	35. Sitzung	05.02.2020	TOP 4

Weitere Beratung:

Präsidium	198. Sitzung	23.03.2020
-----------	--------------	------------

Beschlussvorschlag:

Der Fachausschuss nimmt den Bericht zur Kenntnis und bittet die Geschäftsstelle um eine weiter enge Begleitung der Streitverfahren zur Kreisumlageerhebung. Damit die Landkreise die ihnen übertragenen Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen können, sind sie mangels eigener Steuereinnahmen zwingend auf verlässliche Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich und der Kreisumlage angewiesen.

Sachverhalt:

Aktuelle Entwicklungen in der Rechtsprechung

Mit Urteilen vom 12. November 2019 bzw. 17. Dezember 2019 haben die Oberverwaltungsgerichte (OVG) des Saarlandes und von Berlin-Brandenburg aktuell zur Kreisumlageerhebung entschieden. Beide Gerichte haben jeweils die tragenden Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) zugrunde gelegt, sind dabei aber zu stark voneinander abweichenden Ergebnissen gelangt.

Dabei hatte das BVerwG den Versuch unternommen, das in juristisch unanfechtbare Formulierungen zu gießen, was BVerwG-Präsident Prof. Dr. Dr. h. c. *Klaus Rennert* bei der Urteilsverkündung am 29. Mai 2019 in die plastischen Worte gefasst hat:

„Man muss miteinander reden - in welcher Form, ist eine andere Frage. Die Kreisumlagefestsetzung ist eine politische Entscheidung im Kreistag.“

In seiner Urteilsbegründung hat das BVerwG u. a. ausgeführt, dass

- Art. 28 Abs. 2 GG nicht zu entnehmen ist, in welcher Art und Weise die Landkreise den Finanzbedarf ihrer Gemeinden zu ermitteln und offenzulegen haben,
- es dem jeweiligen Landesgesetzgeber obliegt, das Verfahren der Erhebung von Kreisumlage zu regeln und
- soweit derartige Regelungen fehlen, die Landkreise die Befugnis zur Gestaltung ihrer Verfahrensweise haben.

Das wirft die Frage auf, welche rechtlichen Folgen es hat, wenn eine Gemeinde vor der satzungsmäßigen Entscheidung des Kreistages über die Höhe der Kreisumlage die ihr kreisseitig eingeräumten Beteiligungsmöglichkeiten nicht wahrnimmt.

Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes vom 12. November 2019

Im Saarland gibt es keine landesgesetzliche Bestimmung, die das Verfahren der Erhebung von Kreisumlage regelt. Daher greift allein das vom BVerwG statuierte Erfordernis, dass die Landkreise die Befugnis zur verfassungskonformen Gestaltung ihrer Verfahrensweise haben. Das sieht im Landkreis Saarlouis wie folgt aus:

Die Gemeinden wurden um eine Selbsteinschätzung ihrer Leistungsfähigkeit gebeten und über die Eckpunkte des Haushaltsentwurfs des Landkreises informiert. Die von den Gemeinden erhobenen Haushaltsdaten wurden den Kreistagsmitgliedern zur Kenntnis gebracht. Die klagende Gemeinde brachte sich in das Aufstellungsverfahren argumentativ nicht ein und gab damit selbst keinen Anstoß zu einer weiteren inhaltlichen Auseinandersetzung durch den Kreistag.

Aus diesem Sachverhalt hat das OVG Saarlouis auf der Grundlage der Ausführungen des BVerwG folgende rechtliche Schlussfolgerungen abgeleitet:

1. Es ist ausreichend, wenn den Gemeinden die wesentlichen Eckdaten der Haushaltsplanung des Landkreises offengelegt werden.
2. Der Landkreis/Kreistag ist nicht zu einer eigenständigen Ermittlung und Bewertung der Haushaltsansätze der Gemeinden verpflichtet.
3. Es ist Sache der Gemeinden, ggfs. nach Abklärung noch offener Fragen mit dem Landkreis die eigene finanzielle Haushaltslage zu erörtern und die maßgeblichen Umstände hinsichtlich ihrer Relevanz für die bevorstehende Festsetzung des Umlagesatzes nachvollziehbar vorzutragen.
4. Die inhaltlichen Anforderungen an die Aussagekraft der vom BVerwG eingeforderten Aufstellungsunterlagen korrespondieren mit dem Substantiierungsgrad der gemeindlichen Einwände, etwa wenn vor dem Kreistagsbeschluss bestimmte Ansätze dezidiert hinterfragt bzw. beanstandet werden.

Auf dieser Grundlage kommt das OVG Saarlouis zu dem Ergebnis, dass die Entscheidungen des Kreistages gerichtlich nur daraufhin überprüfbar sind, ob der Landkreis bei seiner Wertung alle ihm im Rahmen der Anhörung der Gemeinden zur Kenntnis gebrachten oder sonst bekannten und erkennbaren Gesichtspunkte berücksichtigt hat und ob das Entscheidungsergebnis nicht offensichtlich fehlerhaft ist.

Urteil des OVG Berlin-Brandenburg (BBbg) vom 17. Dezember 2019

Anders als im Saarland gibt es in Brandenburg eine landesgesetzliche Regelung über das Verfahren der Kreisumlageerhebung (§ 129 Abs. 1 Kommunalverfassung). Die Bestimmung lautet in den zentralen Regelungen:

- *„Der Entwurf der Haushaltssatzung soll mit den amtsfreien Gemeinden und Ämtern frühzeitig erörtert werden.*
- *Er ist mit seinen Anlagen nach vorheriger öffentlicher Bekanntgabe an sieben Tagen öffentlich auszulegen.*
- *Gegen den Entwurf können kreisangehörige Gemeinden innerhalb einer Frist von einem Monat nach Beginn der Auslegung Einwendungen erheben.*
- *Über die Einwendungen beschließt der Kreistag in öffentlicher Sitzung.“*

Noch mit Urteil vom 24. April 2017 hat das OVG BBbg dazu ausgeführt:

„Das Landesrecht stellt in Bezug auf die Haushaltssatzung in § 129 KV spezifische Verfahrensanforderungen auf, die es u.a. bezwecken, dass die vom BVerwG verlangte Abwägung der gleichrangigen Finanzinteressen erfolgt und eine beliebige Aufgabenwahrnehmung und Festsetzung der Kreisumlage ausgeschlossen ist.“

Daraus leitete es folgendes Ergebnis ab:

„Es ist nicht gesagt, dass die Feststellung der Kreisumlage unabhängig von der Leistungsfähigkeit der Gemeinden immer schon dann rechtswidrig ist, wenn eine vorherige Ermittlung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinde und die Offenlegung der Entscheidung des Kreises nicht oder nicht umfassend erfolgt sind.“

Angesichts dieser Rechtsprechung aus dem Jahre 2017 überrascht das Urteil vom 17. Dezember 2019 bei unveränderter Landesrechtsslage sehr. Zu § 129 KV führt das OVG BBbg aus, dass unstreitig ist, dass der Landkreis das Verfahren nach § 129 KV ordnungsgemäß durchgeführt hat, und wirft damit die Frage auf, ob und wenn ja, was der Landkreis über die gesetzliche Regelung hinaus noch tun muss. Das Urteil des BVerwG scheint hier mit der Formulierung

„Soweit derartige Regelungen fehlen, haben die Landkreise die Befugnis zur Gestaltung ihrer Verfahrensweise.“

eindeutig zu sein. Dagegen sieht das OVG BBbg nun die Erfüllung der Voraussetzungen des § 129 Abs. 1 KV durch den Landkreis zwar als notwendige, nicht aber - anders als noch 2017 - als hinreichende Verfahrenspflichterfüllung an.

Hierzu beschränkt sich das Gericht allerdings nur auf folgende Feststellung:

„Es bedarf keiner Entscheidung, in welcher Weise der Bekl. den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinde im Einzelnen zu ermitteln und offenzulegen hat.“

Der beklagende Landkreis hatte im Vorbericht zum Haushaltsplan die Finanzkraft und den Finanzbedarf des Landkreises dargelegt und Angaben zum geplanten Hebesatz der Kreisumlage einschließlich des Umlagebetrages gemacht sowie Daten dargestellt, die sich auf die Einnahmeseite der Gemeinden, nicht aber auf den Finanzbedarf bezogen.

Diesen Entwurf hat der Landkreis frühzeitig mit den amtsfreien Gemeinden und Ämtern erörtert sowie ordnungsgemäß öffentlich ausgelegt. Am Erörterungstermin hat die klagende Gemeinde nicht teilgenommen. Auch hat sie innerhalb der gesetzlichen Frist von einem Monat keine Einwendungen gegen den Entwurf der Haushaltssatzung erhoben, so dass sich der Kreistag bei seiner Beschlussfassung auch nicht mit entsprechenden Einwendungen auseinandersetzen konnte.

Da dem Kreistag in seiner abschließenden Entscheidung somit keine neuen Erkenntnisse vorlagen, das Entscheidungsergebnis nicht offensichtlich fehlerhaft war und maßgeblich auf den Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kreistages abzustellen ist, hätte das OVG BBbg ebenso wie das OVG Saarlouis zu dem Ergebnis kommen müssen, dass sich der Kreistag mit seiner Entscheidung innerhalb des ihm nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 und 3 GG zustehenden Gestaltungsspielraums bewegt hat.

Stattdessen hat das OVG BBbg die vom Bundesverwaltungsgericht statuierte Pflicht, *„miteinander reden zu müssen“* für den Fall, dass sich die Gemeinde bis zur Entscheidung des Kreistages verschweigt, mit folgender Behauptung zu Lasten des Landkreises umgekehrt:

„Eine Verantwortungsverlagerung auf den gemeindlichen Bereich kommt nicht in Betracht.“

Das OVG BBbg kommt für den Fall, dass sich eine Gemeinde nicht am Erörterungstermin beteiligt und auch sonst keine Einwendungen gegen den Kreishaushalt vor der Beschlussfassung über den Kreisumlagesatz durch den Kreistag erhebt, zu dem Ergebnis, dass auch dann der Landkreis die Verantwortung dafür trägt, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die sich aus dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs ergeben, gewahrt werden.

Ergebnis

Der Entscheidung des OVG BBbg kann so nicht gefolgt werden. Vielmehr ist dem OVG Saarlouis dahingehend zuzustimmen, dass die inhaltlichen Anforderungen an Verfahrenspflichten des Kreises mit dem Substantiierungsgrad der bis zur Kreistagsentscheidung erhobenen gemeindlichen Einwände korrespondieren. Es bleibt zu hoffen, dass das Bundesverwaltungsgericht insoweit bald die Gelegenheit zu einer endgültigen Klarstellung erhält.

Klageverfahren in Sachsen-Anhalt

Der Geschäftsstelle sind gegenwärtig 46 Klageverfahren gegen die Kreisumlagefestsetzung der Landkreise bekannt.

Mit den Klagen der Städte Sangerhausen und Hettstedt gegen die Kreisumlageerhebung des Landkreises Mansfeld-Südharz für das Jahr 2017 sind am 16. Dezember 2019 die ersten beim Verwaltungsgericht Halle (Saale) anhängigen Klagen zu Lasten

des Landkreises entschieden worden. Über die schriftliche Urteilsbegründung werden wir in der Sitzung berichten.

Die mündliche Verhandlung vor dem OVG Sachsen-Anhalt in den Klageverfahren der Gemeinde Barleben gegen den Landkreis Börde sowie der Stadt Hecklingen gegen den Salzlandkreis ist für den 17. März 2020 terminiert.