



An die
Landkreise
in Sachsen-Anhalt

Kreisumlage
Az.: 900-30, 972-00/wi
Tel.: 0391/56531-35
ruby@landkreistag-st.de

16. Juli 2020

Rundschreiben Nr. 492/2020

**Keine Verpflichtung zur förmlichen Anhörung der kreisangehörigen Gemeinden bei Ersatzvornahme der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes durch die Kommunalaufsicht;
Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Mai 2020**

**Bezug: Unsere Rundschreiben Nrn. 467/2015 vom 19. August 2015
111/2017 vom 22. Februar 2017**

Kurzfassung:

Das Bundesverwaltungsgericht hat klargestellt, dass auch bei der Ersatzvornahme der Kreisumlagehebesatzfestsetzung durch die Kommunalaufsicht eine Verpflichtung zur förmlichen Anhörung der kreisangehörigen Gemeinden nicht besteht. In der Sache hat es das Verfahren an das Thüringer Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen und eine Prüfung des angefochtenen Kreisumlagebescheides an den aus Art. 28 Abs. 2 GG folgenden materiellen Maßstäben eingefordert. Zudem werde das Thüringer Oberverwaltungsgericht auf das Vorbringen der Klägerin einzugehen haben, der Erlass der Haushaltssatzung im Wege der Ersatzvornahme verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und führe zur Nichtigkeit des angefochtenen Bescheids, weil die Bemühungen des Landkreises um den Erlass einer rechtmäßigen Haushaltssatzung unterlaufen worden seien.

Mit dem am 14. Juli 2020 veröffentlichten Urteil vom 26. Mai 2020 hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) entschieden, dass auch bei der Ersatzvornahme der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes durch die Kommunalaufsicht eine Verpflichtung zur förmlichen Anhörung der kreisangehörigen Gemeinden nicht besteht. Im Leitsatz hält es insoweit fest:

„Eine Verpflichtung, die umlagepflichtigen Gemeinden vor der Entscheidung über die Höhe des Kreisumlagesatzes förmlich anzuhören, lässt sich dem Grundgesetz auch dann nicht entnehmen, wenn die Kommunalaufsichtsbehörde den Umlagesatz im Wege der Ersatzvornahme festlegt.“



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>

Stadtsparkasse Magdeburg
IBAN: DE98 8105 3272 0037 0030 87
BIC: NOLADE21MDG

Hintergrund

Das Thüringer Oberverwaltungsgericht (ThürOVG) hatte in seinem Urteil vom 26. Juni 2018 festgestellt, dass die vom Freistaat Thüringen im Unstrut-Hainich-Kreis vollzogene kommunalaufsichtliche Ersatzvornahme bei der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes mit höherrangigem Recht nicht vereinbar sei und entsprechend die Haushaltssatzung des Landkreises für unwirksam erklärt. Mit Blick auf die gleichermaßen für das Land gebotene Rücksicht auf den Finanzbedarf der Gemeinden sei nicht vereinbar, dass der Freistaat den Finanzbedarf der Gemeinden nicht ermittelt und ihnen auch keine Gelegenheit gegeben habe, entsprechende Darlegungen zu machen.

Das ThürOVG nahm auch ausdrücklich Bezug auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Juni 2015, mit dem dieses die vom Land Hessen im Landkreis Kassel vollzogene Ersatzvornahme unter bestimmten Voraussetzungen, die im Fall Landkreis Kassel erfüllt waren, für rechtmäßig erklärte. Es zitierte insoweit wörtlich:

„Weist die Kommunalaufsicht den Kreis zu einer konkret bemessenen Umlageerhöhung an und hat der Kreis bislang keine hinreichenden eigenen Ermittlungen zum Finanzbedarf aller betroffenen kommunalen Träger durchgeführt, dann muss sie ihrerseits gewährleisten, dass der angewiesene Umlagesatz auf ausreichende Feststellungen gestützt werden kann. Sie darf den Kreis nicht zu einer rechtswidrigen Maßnahme anhalten, sondern hat allein auf die Einhaltung seiner Verpflichtungen hinzuwirken. Kommt der Kreis der Anweisung nicht nach und muss diese im Wege der kommunalrechtlichen Ersatzvornahme umgesetzt werden, dann wirkt die getroffene Maßnahme für und gegen den Kreis, als wenn dieser sie selbst getroffen hätte (vgl. Lange, Kommunalrecht, 2013, S. 1162 f.). Der Kreis sieht sich möglicherweise Rechtsmitteln der umlagebelasteten Gemeinden gegen die von der Kommunalaufsicht verfügte Erhöhung des Hebesatzes ausgesetzt. Die Aufsichtsbehörde muss daher sicherstellen, dass die Maßnahme einer gerichtlichen Überprüfung anhand der für den Kreis geltenden rechtlichen Anforderungen standhält.“

Das ThürOVG hielt sodann fest, dass nach diesen Maßgaben das Zustandekommen der streitgegenständlichen Haushaltssatzung des Antragsgegners nicht den Anforderungen genüge, die auch an das im Wege der kommunalaufsichtlichen Ersatzvornahme durchgeführte Satzungsgebungsverfahren zu stellen seien. Der Freistaat habe die konkrete Bedarfssituation der kreisangehörigen Gemeinden nicht ermittelt und nicht den gleichrangigen Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden und des Landkreises in einer der Festlegung des Umlagesolls vorausgehenden Abwägungsentscheidung gegenübergestellt.

Entscheidungsgründe

Das BVerwG stellt fest, dass das Berufungsurteil gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) verstoße. Das ThürOVG habe zu Unrecht angenommen, Landkreise seien vor der Festlegung des Kreisumlagesatzes zu einer förmlichen Anhörung der kreisangehörigen Gemeinden verpflichtet. Das Berufungsurteil erweise sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig.

Das ThürOVG habe zwar im Ausgangspunkt zutreffend angenommen, dass das Selbstverwaltungsrecht der klagenden kreisangehörigen Gemeinde verletzt wird, wenn der Landkreis bei der Erhebung einer Kreisumlage seine eigenen finanziellen Belange gegenüber den finanziellen Belangen der kreisangehörigen Gemeinden einseitig und rücksichtslos bevorzuge. Werde die Umlage nicht vom Landkreis selbst, sondern von der Kommunalaufsichtsbehörde festgesetzt, habe sie die Einhaltung dieser Pflichten zu gewährleisten. Nicht jedoch mit Bundesrecht vereinbar sei hingegen die weitere Annahme des ThürOVG, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 3 GG sei die Art und Weise zu entnehmen, in der die Landkreise oder deren Aufsichtsbehörden den Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden zu ermitteln haben.

Seine bisherige Rechtsprechung wiederholend führt das BVerwG dazu aus, dass die Verpflichtung des Landkreises zur Ermittlung und Offenlegung des finanziellen Bedarfs seiner kreisangehörigen Gemeinden aus der Institutsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung folge, die der gesetzlichen Ausgestaltung bedürfe. Es obliege daher dem jeweiligen Landesgesetzgeber, das Verfahren der Erhebung von Kreisumlagen zu regeln. Soweit derartige Regelungen fehlen, seien die Landkreise zur Gestaltung ihrer Verfahrensweise befugt und trügen die Verantwortung dafür, hierbei ein Verfahren zu beobachten, welches sicherstellt, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen gewahrt werden. Aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG folge kein verfassungsunmittelbares Recht einer Gemeinde, im Verfahren zur Festsetzung des Kreisumlagebesatzes durch den Landkreis förmlich angehört zu werden. Diese verfassungsrechtlichen Aussagen würden in gleicher Weise für Festsetzungen durch den Landkreis wie für Festsetzungen im Wege der Ersatzvornahme durch die Kommunalaufsichtsbehörde gelten. Auch bei solchen Festsetzungen sei aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 3 GG daher kein Anspruch der Gemeinde auf Anhörung abzuleiten.

Das BVerwG stellt fest, dass das Berufungsurteil auf dem festgestellten Bundesrechtsverstoß beruhe, da es die vermeintliche Verpflichtung der Landkreise, vor der Festlegung des Umlagesatzes Stellungnahmen der kreisangehörigen Gemeinden einzuholen, und eine entsprechende Verpflichtung der Kommunalaufsichtsbehörde bei Festsetzungen im Wege der Ersatzvornahme aus Art. 28 Abs. 2 GG und nicht auch selbständig tragend aus Art. 91 und 93 der Verfassung des Freistaates Thüringen ableite.

Auch erweise sich das Berufungsurteil nicht aus anderen Gründen als richtig. Das ThürOVG habe insbesondere nicht festgestellt, die angegriffene Erhebung der Kreisumlage habe dazu geführt, dass die finanzielle Mindestausstattung der Klägerin unterschritten wäre oder dass der Landkreis seine eigenen finanziellen Belange gegenüber den Belangen der Klägerin einseitig und rücksichtslos bevorzugt hätte. Vielmehr habe es die Frage der Rechtmäßigkeit der Höhe des Kreisumlagesatzes ausdrücklich offengelassen, obgleich die Einhaltung der rechtlichen Grenzen für die Festsetzung von Kreisumlagesätzen der gerichtlichen Überprüfung uneingeschränkt zugänglich sei.

Das BVerwG verweist die Sache insoweit an das ThürOVG zurück und fordert eine Prüfung des angefochtenen Kreisumlagebescheides an den dargestellten, aus Art. 28 Abs. 2 GG folgenden materiellen Maßstäben. Hierbei werde zu berücksichtigen sein, dass der beigeladene Freistaat Thüringen geltend gemacht hat, er habe die Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden bei der Festsetzung des Umlage-

satzes hinreichend berücksichtigt. Zudem wird das ThürOVG auf das Vorbringen der Klägerin einzugehen haben, der Erlass der Haushaltssatzung im Wege der Ersatzvornahme verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und führe zur Nichtigkeit des angefochtenen Bescheids, weil die Bemühungen des Landkreises um den Erlass einer rechtmäßigen Haushaltssatzung unterlaufen worden seien.

Bewertung

Die Bestätigung im vorliegenden Urteil des BVerwG, dass dem Grundgesetz sich auch bei der Ersatzvornahme keine förmliche Verpflichtung zur Anhörung der kreisangehörigen Gemeinden entnehmen lässt, ist folgerichtig und erfreulich.

Zu begrüßen ist, dass das BVerwG das ThürOVG ausdrücklich zur Prüfung des angefochtenen Kreisumlagebescheids anhand der aus Art. 28 Abs. 2 GG folgenden materiellen Kriterien auffordert. Dies gilt auch für den Hinweis des BVerwG, dass die Einhaltung der rechtlichen Grenzen für die Festsetzung von Kreisumlagehebesätze der gerichtlichen Überprüfung uneingeschränkt zugänglich sei und die insoweit recht deutliche Kritik an der Praxis verschiedener Verwaltungsgerichte, die materielle Prüfung durch Ausweichen in die Formalien umgehen zu wollen.

Wegen der weiteren Einzelheiten nehmen wir auf das beigelegte Urteil des BVerwG Bezug.



Theel

Anlage