

Nr. 213

Kreisumlageentscheidungen des OVG LSA vom 17. März 2020

Mit dem KNSA-Beitrag Nr. 147/2020 vom 27.04.2020 haben wir über die Pressemitteilung des Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt (OVG LSA) Nr. 004/2020 vom 17.03.2020 und die Entscheidungen informiert, dass die Kreisumlageerhebung 2017 im Salzlandkreis und Landkreis Börde rechtswidrig war. Damit hat das OVG LSA die beiden erstinstanzlichen Entscheidungen des VG Magdeburg vom 11.09.2018 (Az.: 9 A 117/17) und vom 21.11.2018 (Az.: 9 H 135/17) bestätigt. Inzwischen liegen die schriftlichen Urteilsbegründungen vor.

Kreisumlageerhebung Salzlandkreis 2017

Die Kreisumlageerhebung des Salzlandkreises 2017 (4 L 184/18) wird vom OVG LSA als rechtswidrig angesehen, weil § 5 der Haushaltssatzung nicht mit Art. 28 Abs. 2 GG sowie Art. 87 Verf LSA vereinbar ist und der Landkreis die verfassungsrechtlich gebotenen verfahrensrechtlichen Anforderungen bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes nicht beachtet hat und damit gegen höherrangiges Recht verstößt.

Grundsätzlich handelt es sich bei der Kreisumlage um ein anerkanntes Instrument, mit dem bestimmte Finanzmittel im kreisangehörigen Raum zwischen dem Landkreis und den Gemeinden verteilt werden. Das OVG greift auf den durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aus 2013, 2015 und 2019 postulierten Grundsatz des finanziellen Gleichrangs auf, der zum einen eine Vorrangposition einer Verwaltungsebene ausschließt und eine gleichmäßige Verteilung der Finanzmittel fordert. Hieraus folgt, dass der Landkreis seine eigenen Aufgaben und Interessen nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber den Aufgaben und Interessen der kreisangehörigen Gemeinden durchsetzen darf.

Mit Blick auf das vertikale Verhältnis zwischen Landkreis und kreisangehörigen Gemeinden hält das Gericht fest, dass der Kreis nicht nur die Befugnis zur einseitigen Kreisumlageerhebung hat, sondern dass er in bestimmter Hinsicht auch über das Ausmaß seiner Kreistätigkeit disponiert und damit seinen eigenen Finanzbedarf enger oder weiter stecken kann. Dieser Prozess kann ebenfalls nicht beliebig erfolgen, sondern unterliegt ebenfalls dem gleichrangigen Interessenausgleich zu den kreisangehörigen Gemeinden.

Das OVG LSA sieht wie das BVerwG und das VG Magdeburg den Landkreis aus dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs in der Pflicht, nicht nur den eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidung in geeigneter Form - etwa im Wege einer Begründung der Ansätze seiner Haushaltssatzung - offen zu legen, um den Gemeinden und ggf. den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen.

Anders als die Vorinstanz, gesteht das OVG LSA den Landkreisen im Hinblick auf die konkrete Umsetzung einen größeren Entscheidungsspielraum. Der Gesetzeslage in Sachsen-Anhalt sei nicht zu entnehmen, in welcher Weise der Landkreis seinen Verfahrenspflichten nachkommen muss. Hier hebt das OVG LSA die Möglichkeit des Landesgesetzgebers hervor, das Verfahren zur Erhebung der Kreisumlage zu regeln. Soweit derartige Regelungen wie vorliegend fehlen, haben die Landkreise die Befugnis zur Gestaltung ihrer Verfahrensweise.

Daher ist nach Auffassung des OVG LSA entgegen der Auffassung der Vorinstanz der Landkreis nicht verpflichtet, vor der Festsetzung des Kreisumlagesatzes die kreisangehörigen Gemeinden anzuhören. Eine solche Verpflichtung sei nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vom

29.05.2019¹ weder dem Grundgesetz noch der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu entnehmen.

In diesem Zusammenhang erfolgt durch das OVG LSA ein kurzer historischer Verweis auf die Kreisumlage als Nachfolgerin der von den Gemeinden für den Kreis einzuziehenden Kreissteuer. Bei der Kreissteuer handelte es sich um eine Besteuerung der Gemeinde bzw. Kreisansässigen durch den Landkreis, die lediglich durch die Gemeinde vollzogen wurde. Nach der Steuerreform unmittelbare Schuldner der nun Kreisabgaben genannten Kreissteuern geworden waren, entfiel ein wichtiges Wesensmerkmal der Steuer: die Belastung einer Einzelperson in einem Über-/Unterordnungsverhältnis. An die Stelle der Besteuerung der Kreiseingesessenen trat nun die Gemeinde selbst und das Recht des Kreises zur Teilhabe an den Erträgen der kreisangehörigen Gemeinden. Von ihrem Wesen ist die Kreisumlage damit nie zur klassischen Umlage geworden, sie erfüllt vielmehr weiterhin auch Tatbestandsmerkmale einer Steuer. Vor allem sieht sie die Kreisumlage nicht als Mitgliedsbeitrag oder einer beitragsähnlichen Abgabe im Sinne des Äquivalenzprinzips zu sehen. Stattdessen ist sie von ihrem Ursprung her als Kreisanteil an den Einnahmequellen, die von den Kreisen und Gemeinden gemeinsam bewirtschaftet werden zu betrachten. Das OVG LSA sieht die Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden als mit der Kreisumlage vorbelastet an.

Auch bei dem sich an die Ermittlung des Finanzbedarfs der kreisangehörigen Gemeinden anschließenden Abwägungsprozess vertritt das OVG LSA hinsichtlich formeller Vorgaben eine deutlich andere Auffassung als die Vorinstanz. Das Gericht verneint die Verschriftlichung der Abwägungsentscheidung in der Beschlussvorlage zur Festsetzung der Kreisumlage. Vielmehr genüge es, wenn sich die Abwägungsentscheidung aus den weiteren Unterlagen ergibt. Denn die Beachtung der sich aus der gemeindlichen Finanzhoheit der kreisangehörigen Kommunen ergebenden Grenzen für die Haushaltsaufstellung durch den insoweit „interkommunal“ zur Entscheidung berufenen Landkreis ist keine Frage des Verfahrens, sondern eine inhaltliche Anforderung. Letztendlich komme es darauf an, ob die Unterlagen zur Haushaltsaufstellung eine ausreichende Grundlage für die Beurteilung der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Anforderungen darstellen.

Zusätzlich zu der deutlich abweichenden Auffassung zur Ansicht der Vorinstanz über die Verfahrenspflichten (Anhörungspflicht und schriftliche Abwägungsentscheidung) kommt das OVG LSA auch bei der materiell-rechtlichen Frage der Berücksichtigung kommunalindividueller Finanzbedarfe bei der Festsetzung der Umlage zu einer deutlich anderen Rechtsauffassung. Mit Verweis auf die in § 19 Abs. 1 FAG geforderte Gleichbehandlung aller kreisangehörigen Gemeinden und auf die Rechtsprechung des bayerischen Verwaltungsgerichtshof vom 14.12.2018² scheidet eine solche Berücksichtigung gemeindespezifischer Finanzbedarfe aus. Der Landkreis habe in seiner Abwägungsentscheidung nicht die finanzschwächste Gemeinde, sondern einen Querschnitt aller kreisangehörigen Gemeinden in den Blick zu nehmen. Sofern sich aus der Querschnittsbetrachtung bei einzelnen Gemeinden eine Verletzung der finanziellen Mindestausstattung ergebe, verweist das OVG LSA auf die Stundungsmöglichkeit gemäß § 24 FAG LSA oder die Prüfung weiterer „erfolgsversprechende Möglichkeiten“, zu Erlangung zusätzlicher Finanzmittel u. a. in Form von Liquiditätshilfen und Sanierungsbeihilfen.

Das vom Salzlandkreis gewählte Verfahren zur Festsetzung der Kreisumlage 2017 entspreche nicht den durch das OVG LSA beschriebenen verfahrensrechtlichen Anforderungen. Der Salzlandkreis habe die Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden nicht hinreichend ermittelt.

Zweck der prozeduralen Anforderungen der Ermittlungspflicht sei, eine gesicherte Daten- und Informationsgrundlage für die Beschlussfassung der Kreisgremien über die Haushaltssatzung samt dem

¹ Zum Urteil des BVerwG vom 29.05.2019 (Az. 10 C. 6.18 - siehe E-Mail-Rundschreiben des SGSA vom 06.08.2019.

² Zum Beschluss BayVGH Bayern v. 14.12.2018 (Az. 4 BV 17.2488) siehe E-Mail-Rundschreiben vom 21.12.2018.

darin vorgesehenen Umlagesatz zu gewährleisten und eine nachträgliche Überprüfung zu ermöglichen. Es bleibe dem Landkreis überlassen wie er die notwendigen Informationen beschafft.

Für die erforderliche Querschnittsbetrachtung genüge zudem der Rückgriff auf bereits zusammengetragene und gesicherte Daten zur Haushalts- und Finanzsituation aller kreisangehörigen Kommunen, anhand derer sich im Rahmen einer Gesamtschau die Entwicklung des gemeindlichen Finanzbedarfs generell einschätzen lasse. Dies können u. a. die Haushaltssatzungen der Gemeinden oder das bei der Kommunalaufsichtsbehörde und dem Statistischen Landesamt bereits vorhandene Zahlenmaterial sein. Ein formloser kommunalpolitischer Informationsaustausch genüge dagegen nicht, um den Kreistag die notwendige fundierte Entscheidungsgrundlage zu verschaffen.

Der ermittelte Finanzbedarf der Gemeinden sei den Kreistagsmitgliedern vor der Beschlussfassung in geeigneter Weise aufbereitet zur Verfügung zu stellen. Eine rein verwaltungsinterne Ermittlung und Bewertung des Finanzbedarfs der Gemeinde genügt nicht. Vielmehr liegt in diesem Fall ein Ermittlungsdefizit vor, das einen absoluten Verfahrensfehler darstellt und zur Unwirksamkeit des festgesetzten Kreisumlagesatzes führt. So hatte der Salzlandkreis keine aktuelle Ermittlung des Finanzbedarfs für die kreisangehörigen Kommunen vorgenommen, sondern auf die bereits im Rahmen des Nachtragshaushaltes für das Vorjahr 2016 durchgeführte umfangreiche Ermittlung zurückgegriffen, ohne dass die damalige Ermittlung des Finanzbedarfs erneut als Unterlage zur Willensbildung hinsichtlich der Haushaltssatzung dem Kreistag vorgelegt wurde. Bereits dieses Ermittlungsdefizit führe zur Unwirksamkeit des festgesetzten Umlagesatzes.

Der Senat konnte somit offenlassen, ob ein Rückgriff auf die für ein anderes Haushaltsjahr geltende Daten- und Informationsgrundlage für die Festsetzung des Umlagesatzes des Folgejahres bzw. weiterer Folgejahre ausreichend ist.

Bei den Verfahrensanforderungen handele es sich zudem nicht um bloße Obliegenheiten des Landkreises als Satzungsgeber, sondern um selbständige Verfahrenspflichten die im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kreistages über die Haushaltssatzung erfüllt sein müssen. Denn die prozeduralen Anforderungen im Sinne der Ermittlungs- und Offenlegungspflicht als Rechtmäßigkeitsvoraussetzung tragen zu einer erhöhten Rationalität und Transparenz des kommunalen Entscheidungsprozesses bei. Sie bieten damit einen notwendigen Ausgleich für die durch das Gericht andererseits zugestandene eingeschränkte gerichtliche Kontrolldichte bei materiell-rechtlicher Prüfung der Haushaltssatzung am Maßstab der verfassungsgebundenen finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden.

Kreisumlagefestsetzung Landkreise Börde 2017

Die Entscheidung des OVG LSA bezüglich der Kreisumlagefestsetzung im Landkreise Börde in 2017 (4 L 14/19) ist im Hinblick auf das Vorgenannte inhaltsgleich. Zusätzlich greift die Entscheidung die Frage einer nachträglichen Satzungsheilung auf.

Da das OVG LSA in den prozeduralen Anforderungen an den Satzungserlass einen notwendigen Ausgleich für die eingeschränkte gerichtliche Kontrolldichte bei der materiell-rechtlichen Prüfung der Haushaltssatzung am Maßstab der verfassungsgebundenen finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden sieht, konnte der Landkreis Börde den Verfahrensverstoß aus 2016 bzw. 2017 auch nicht mit Beschluss des Kreistages vom 27. Februar 2020 heilen. Gegenstand der Beschlussvorlage war dabei auch eine Aufstellung der Finanzgrundlagen der kreisangehörigen Kommunen. Es komme jedoch nicht darauf an, dass der Kreistag seine Abwägung in dem Beschluss über seine Haushaltssatzung verschriftlicht, sondern dass er aufgrund eines ihm vorliegenden Datenmaterials überhaupt in der Lage war, eine daran orientierte Abwägung vorzunehmen. Insoweit kam der Beklagte erstmals in 2020 vollständig seiner Ermittlungspflicht nach. Dies führe aber nicht

zur Heilung des Verfahrensverstößes, da aufgrund des nunmehr dem Kreistag vorliegenden Zahlenmaterials keine Abwägungsentscheidung mehr vorgenommen werden konnte.

Der Verstoß gegen die verfassungsrechtlich begründeten Verfahrensanforderungen führt nach allgemeinen Grundsätzen zur Nichtigkeit der Haushaltssatzung. Maßgeblich für den Verfahrensverstoß ist der Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung. Denn aus dem Gleichrang der kommunalen Finanzinteressen folgt, dass der Landkreis vor der Festlegung seines eigenen, in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Umlagesoll stehenden Finanzbedarfs in der Haushaltssatzung eine Querschnittsbetrachtung des Finanzbedarfs aller kreisangehörigen Gemeinden anstellen muss, um im Rahmen einer Gesamtbetrachtung eine Obergrenze der Belastung der kreisangehörigen Gemeinden durch die Kreisumlage festzustellen und den eigenen Finanzbedarf damit in Einklang zu bringen.

Die für Verwaltungsakte geltenden Vorschriften der §§ 45 f. VwVfG i. V. m. § 1 Abs. 1 VwVfG LSA finden auf Normsetzungsakte keine (entsprechende) Anwendung, so dass hier weder eine Heilung des Satzungsmangels durch Nachholung (allein) der unterbliebenen Verfahrenshandlung noch eine Unbeachtlichkeit des Ermittlungsdefizits wegen offensichtlich fehlender Entscheidungserheblichkeit in Betracht komme.

Daneben setze eine rechtmäßige Abwägungsentscheidung voraus, dass diese aufgrund der ermittelten Daten offen erfolgt, der Beklagte insoweit einen Abwägungswillen zu erkennen gibt. Eine solche offene Abwägungsentscheidung hätte vom Beklagten aber nicht mehr getroffen werden können. Als Folge der nachträglichen Herabsetzung oder Anhebung der Kreisumlage aufgrund einer erstmaligen offenen Abwägungsentscheidung wäre eine Änderung der Haushaltssatzung 2017 erforderlich. Einer solchen Änderung stünde jedoch im Zeitpunkt des Beschlusses des Beklagten in 2020 die Vorschrift des § 103 Abs. 1 KVG LSA entgegen, weil das Haushaltsjahr 2017 bereits abgeschlossen war und Änderungen nur bis zum 31. Dezember des Haushaltsjahres vorgenommen werden können.

Zugleich hätte eine mögliche Verminderung des Kreisumlagesatzes zur Folge, dass der Haushalt nicht mehr ausgeglichen wäre. Auf der Einnahmeseite des Beklagten müsste das Defizit durch andere Einnahmen ausgeglichen oder auf der Ausgabenseite Kürzungen vorgenommen werden. Dies sei rückwirkend nach Abschluss des Haushaltsjahres für dieses Haushaltsjahr nicht mehr darstellbar.

Anmerkungen:

Konnte man anhand der Pressemitteilung des OVG LSA vom 17.03.2020 noch den Eindruck gewinnen, dass das Gericht die vorinstanzlichen Urteile des VG Magdeburg umfänglich bestätigt hat, sind hinsichtlich der konkreten Ausprägung der Verfahrensanforderungen zum Teil deutlich unterschiedliche Auffassungen festzustellen. Erwartungsgemäß verweist das OVG LSA auf die jüngste Rechtsprechung des BVerwG und die daraus ableitbaren Verfahrenspflichten. Gegenüber der Vorinstanz werden diese Verfahrenspflichten des Landkreises durch das OVG LSA nun weniger restriktiv ausgelegt. Durch die Verneinung einer konkreten Anhörungspflicht, der Schriftform des Abwägungsprozesses einerseits und der starken Betonung der Querschnittsbetrachtung bei der Festlegung des Kreisumlagehebesatzes andererseits wird der Prozess der Kreisumlageerhebung in Sachsen-Anhalt wieder deutlich stärker in Richtung der Praxis vor der Leitentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus 2013 zurückgeführt.

In Sachsen-Anhalt wurden in den letzten beiden Jahren unterschiedliche Anhörungsverfahren durch die Landkreise praktiziert. Bereits durch die Rechtsprechung des BVerwG vom 29.05.2019 zeichnete sich ab, dass eine konkrete Anhörung als nicht zwingend vorausgesetzt wird, sofern nicht landesgesetzliche Regelungen dies vorgeben. Das ist in Sachsen-Anhalt mit Verweis auf die gesetzlichen Regelungen in § 99 KVG LSA und § 19 FAG nicht der Fall. Auch aus Art. 28 Abs. 2 GG ist eine solche Pflicht nicht ableitbar. Der Haushalts- und Finanzausschuss des Städte- und Gemeindebundes

Sachsen-Anhalt hat sich deshalb in seiner 56. Sitzung am 18.09.2019 mehrheitlich für ein Anhörungsverfahren vor der konkreten Beschlussfassung der Höhe des Kreisumlagesatzes ausgesprochen. Das Anhörungsverfahren nach § 28 VwVfG kann ein solches nicht ersetzen.

Hinsichtlich der vom OVG LSA genannten Lösungsmöglichkeiten zu den sich aus der Querschnittsbetrachtung im Einzelfall ergebenden Verletzungen der finanziellen Mindestausstattung (Stundung der Kreisumlage, Liquiditäts- bzw. Sanierungshilfen) stellt sich bei den sog. Liquiditätshilfen die Frage, inwieweit diese unter Beachtung des durch das OVG LSA anerkannten finanziellen Gleichrangs als Lösung erhalten können, wenn dieser bei der Ausreichung der Zuweisung aus dem Ausgleichstock keine Rolle spielt. Hier dürfte das OVG-Urteil bei den betroffenen kreisangehörigen Städten und Gemeinden für weitere Diskussion sorgen.

Auch dürfte die Stundung bei jenen Gemeinden, die eine Verletzung der finanziellen Mindestausstattung aufweisen, die nach mehrheitliche Auffassung nicht nur temporärer Natur sein darf³, keine echte Lösung hinsichtlich der Beachtung der kommunalen Finanzhoheit gem. Art. 28 Abs. 2 GG darstellen. Schließlich wird die verzinste Zahlungspflicht nur in die Zukunft verschoben. Zu hoffen, dass sich hierbei die Finanzlage der Gemeinde deutlich verbessert, dürfte angesichts der Hürde der nicht nur temporäreren Verletzung der finanziellen Mindestausstattung in vielen Fällen vergeblich sein.

Die durch das OVG LSA abgemilderten Anforderungen an die Ermittlungs- und Abwägungspflicht sieht die Landesgeschäftsstelle kritisch. Dadurch, dass es das OVG LSA als zulässig ansieht, wenn der Landkreis sich nur anhand der Haushaltssatzung der Gemeinden informiert und eventuell auf das bei Kommunalaufsichtsbehörden und dem Statistischen Landesamt vorhandene Zahlenmaterial zurückgreift, wird verkannt, dass die Abwägung, die der Kreistag vorzunehmen hat über die bloße Bewertung finanzwissenschaftlicher Kennzahlen hinausgeht.

Hier ist auf das noch nicht rechtskräftige Urteil des VG Halle vom 16.12.2019 (3 A 283/17 HAL) zu verweisen, über welches wir mit KNSA-Beitrag Nr. 139/2020 vom 24.03.2020 informiert haben. Hier hatte das VG deutlich gemacht, dass es sich um eine politische Entscheidung handelt, bei der es zukunftsgerichtet um die Abwägung des „Finanzbedarfs“ der Gemeinden geht. Damit sah es das VG Halle als unzulässig an, wenn bei Bestimmung einer Kreisumlage für das laufende Jahr die Leistungsfähigkeit anhand zurückliegender Haushaltsdaten festgestellt wird.

Während sich in der Haushaltssatzung des Kreises auch das Ausmaß der geplanten Kreistätigkeit widerspiegelt, bedarf es auch einer Berücksichtigung des sich in den Haushaltsplänen der kreisangehörigen Gemeinden widerspiegelnden Handlungs- bzw. Tätigkeitsbedarfs. Diesen allein aus der Betrachtung vergangenheitsbasierter statistischer IST-Daten abzuleiten, ist nach Auffassung des VG Halle nicht geeignet. Die Grenzen dieser Daten sieht das VG Halle sowohl bei der Ermittlung des Finanzbedarfs als auch bei dem daran anschließenden Abwägungsprozess.

Auch wenn ergänzend auf statistische Istdaten zurückgegriffen wird, setzt der von den Gerichten postulierte finanzielle Gleichrang eine Betrachtung statistischer Ist- und Plandaten sowohl der Landkreise als auch der kreisangehörigen Städte und Gemeinden voraus. Nur so kann eine gleichrangige Diskussion über die Finanzierung der jeweils wahrzunehmenden Aufgaben erfolgen.

KNSA 213/2020 vom 22.06.2020 jl-ru

³ Das OVG Rheinland-Pfalz ermöglicht ein Betrachtungszeitraum von zehn Jahren eine ausgewogene Beurteilung der Gesamtentwicklung. Zum Urteil vom 21.02.2014 (Az. 10 A 1051/13) siehe KNSA-Beitrag Nr. 291/2014.