

Magdeburg, den 08.09.2020
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 57
Datum: 16.09.2020
Ort: Landesgeschäftsstelle, Magdeburg
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 9 **Kreisumlage**

Anlagen: ./.

Bisherige Beratung: 52. Sitzung HFA am 30.08.2017(TOP 4)
55. Sitzung HFA am 10.04.2019 (TOP 5)
56. Sitzung HFA am 18.09.2019 (TOP 6)

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Meinungsbildung hinsichtlich der in § 100 Abs. 1 KVG vorgesehenen Satzungsheilung gebeten.

Begründung:

Aktuelle Rechtsprechung

Nach wie vor ergeht bundesweit eine Vielzahl an Rechtsprechung im Bereich der Kreisumlage.

- Mit KNSA-Beitrag Nr. 139/2020 vom 23.03.2020 haben wir über das Urteil des VG Halle vom 16.12.2019 zur Kreisumlageerhebung des Landkreises Mansfeld-Südharz 2017 informiert. Der Kreisumlagebescheid sei rechtswidrig, da der Landkreis seiner Verpflichtung zur Ermittlung des Finanzbedarfs der kreisangehörigen Gemeinden vor Satzungserlass nicht nachgekommen ist.
- Mit KNSA-Beitrag Nr. 213/2020 vom 22.06.2020 haben wir über die beiden Entscheidungen des OVG LSA vom 17.03.2020 zur Kreisumlageerhebung 2017 im Salzlandkreis (4 L 184/18) und Landkreise Börde (4 L 14/19) berichtet.
- Mit E-Mail-Rundschreiben vom 21.07.2020 haben wir über das Urteil des BVerwG vom 26.05.2020 berichtet. Nachdem das BVerwG bereits in Ausprägung seiner Rechtsprechung zu den formellen Anforderungen an die Kreisumlagefestsetzung aus 2013 in 2019 klargestellt hat, dass aus dem Art. 28 Abs. GG keine Anhörungspflicht der kreisangehörigen bzw. umlagepflichtigen Gemeinden abzuleiten ist, sieht das BVerwG diese Anhö-

rungspflicht auch nicht im Rahmen der Ersatzvornahme, sofern diesbezüglich keine landesgesetzlichen Regelungen vorgegeben sind. In der Sache wurde das Verfahren an das Thüringer OVG zurückverwiesen und eine materielle Prüfung des angefochtenen Kreisumlagebescheides eingefordert.

- Mit E-Mail-Rundschreiben vom 23.07.2020 haben wir über die Entscheidung des OVG LSA vom 16.06.2020 informiert. Im dem Verfahren ging es um die Berufung der Mitgliedsgemeinde einer Verbandsgemeinde gegen die Entscheidung des VG Halle vom 14.03.2019 (Az. 3 A 476/16). Hier hatte das VG Halle die Klage einer Gemeinde gegen den Bescheid zur Festsetzung der Verbandsgemeindeumlage 2016 als rechtswidrig abgewiesen. Das OVG gab dem Berufungsbegehren der Klägerin nun statt, da nach seiner Auffassung der Bescheid rechtswidrig sei. Anders als die Vorinstanz hebt das OVG LSA in seiner Entscheidung den verfahrensrechtlichen Gleichklang bei der Kreis- und Verbandsgemeindeumlage hervor. Daraus leitet das OVG eine verfahrensrechtliche Gleichbehandlung ab. Somit sind auch in der Konstellation zwischen Mitgliedsgemeinden und Verbandsgemeinde die durch das Bundesverwaltungsgericht postulierten und durch das OVG LSA in seinen Urteilen vom 14.03.2020 aufgegriffenen Verfahrensanforderung an die Umlageerhebung zu beachten.
- In der kommenden KNSA-Ausgabe werden wir über die jüngste Entscheidung des OVG Rheinland-Pfalz vom 17. Juli 2020, (10 A 11208/18) berichten. Hier hat das OVG entgegen der Auffassung der Vorinstanz die Beanstandung des Haushalts einschließlich der durch Ersatzvornahme festgelegten Kreisumlagehöhe beim Landkreis Kaiserslautern als rechtswidrig angesehen. Die ausgesprochene Beanstandung erweise sich deswegen als unverhältnismäßig, weil dem Kläger auch bei größtmöglicher Anspannung seiner Kräfte keine ausreichenden, insbesondere mit Blick auf die verfassungsrechtlich geschützten Belange seiner kreisangehörigen Gemeinden zulässigen Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung gestanden hätten, um sein Haushaltsdefizit spürbar, d. h. mehr als nur geringfügig, zu reduzieren. Nicht ausgeschöpfte konkrete Einsparpotenziale von nennenswertem Umfang seien nicht erkennbar und auch vom Beklagten nicht präzisiert worden. Die dann allein verbleibende Erhöhung der Kreisumlage habe indes vom Beklagten nicht angeordnet werden dürfen, weil sie in die verfassungsrechtlich geschützte finanzielle Mindestausstattung von mindestens ca. einem Viertel der kreisangehörigen Gemeinden eingreife.

Bei der Beantwortung der Frage, ob die Erhöhung einer Kreisumlage allein oder im Zusammenwirken mit anderen Umlagen dauerhaft gegen den verfassungsrechtlichen Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung der umlagepflichtigen Gemeinden verstoße, sei nach Auffassung des OVG maßgeblich auf die Liquiditätskreditbelastung innerhalb eines Zehnjahreszeitraums abzustellen. Sonstige Finanzkennzahlen, insbesondere die „freie Finanzspitze“ oder die Eigenkapitalhöhe bzw. Kapitalrücklage, seien entgegen der Annahme der Vorinstanz insoweit weniger oder kaum aussagekräftig. So seien die im Eigenkapital bilanzierten Vermögenswerte überwiegend nicht veräußerbar.

Für die Frage, ab welcher Kredithöhe die Aufnahme von Liquiditätskrediten signalisiere, dass einer Gemeinde keine ausreichenden Spielräume mehr für die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung stünden, existierten weder rechtliche Festlegungen noch einschlägige Rechtsprechung. Es sei neben der Dauerhaftigkeit auch die Höhe der Liquiditätskreditbelastung zu betrachten, zu bewerten und diese überdies in Relation zur Einwohnerzahl zu setzen. Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz halte in seinem Kommunalbericht 2018 Liquiditätskreditschulden u. a. für problematisch, wenn sie pro Einwohner mehr als 1.000 Euro betrügen. Daneben könne die Liquiditätskredithöhe pro

Einwohner in Relation zu dem landes- oder dem kreisweiten Durchschnitt gesetzt werden. Aus den vorgelegten Zahlen ergebe sich, dass nach allen diesen Vergleichsmaßstäben langjährig mindestens ein Viertel, häufig sogar ein Drittel bis die Hälfte, aller Ortsgemeinden im Bereich des Klägers durchgängig so hohe Liquiditätskreditschulden pro Einwohner aufwiesen, dass ihnen kein rechtlich abgesicherter Spielraum für nicht kreditfinanzierte freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben mehr verbleibe.

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und wahlrechtlicher Vorschriften

Mit E-Mail-Rundschreiben vom 06.07.2020 informierten wir über den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und wahlrechtlicher Vorschriften der Koalitionsfraktionen von CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (LT-Drs. 7/6269) vom 01.07.2020. Dieser sieht in § 100 Abs. 1 (Haushaltssatzung) eine Ergänzung dergestalt vor, wonach zur Behebung von „Fehlern“ die Haushaltssatzung auch nach Ablauf des Haushaltsjahres geändert oder nachträglich erlassen werden kann.

Auch wenn die geplante Gesetzestextänderung nicht zwischen den Kommunen und der Art und Weise des Fehlers unterscheidet, geht die Gesetzesbegründung sehr deutlich auf die Intention der Änderungen ein. So soll hiermit aufgrund der jüngsten Rechtsprechung zu den formellen Anforderungen an die Kreisumlageerhebung die Möglichkeit geschaffen werden, dass Landkreise Haushaltssatzungen rückwirkend neu beschließen können, um u. a. einen bei der ursprünglichen Haushaltssatzung begangenen Verstoß gegen die Pflicht zur Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden hinsichtlich des Umlagehebesatzes der Kreisumlage heilen zu können.

Aus dem Mitgliederbereich ist bereits Kritik an der beabsichtigten Änderung an die Landesgeschäftsstelle herangetragen worden. Es werden vor allem rechtliche aber auch zeitliche Bedenken gegen die geplante Änderung vorgetragen. Mehrheitlich wird auf die eingeschränkte Wirksamkeit des beabsichtigten Heilungsversuchs verwiesen. Denn bei einer vom Gericht festgestellten Nichtigkeit der Kreisumlage müsste aufgrund der fiskalischen Bedeutung der Kreisumlage für den Kreishauhalt auch der Haushaltsplan geändert werden. Dies verstößt jedoch gegen das Prinzip der Jährlichkeit (u. a. § 103 KVG Nachtragshaushalt). Damit ist kein ergebnisoffener Heilungsversuch möglich. Ferner wird aufgrund der fiskalischen Bedeutung der Kreisumlage keine Teilungsmöglichkeit zwischen Festsetzung der Kreisumlagehöhe und den übrigen Teil der Haushaltssatzung (u. a. Haushaltsplan) bei Nichtigkeit der Kreisumlage gesehen, wie es lt. Gesetzesbegründung das OVG Thüringen annimmt.

Ergänzend wird auf die OVG-Entscheidung vom 17.03.2020 zur Kreisumlageerhebung im Fall des Landkreise Börde in 2017 verwiesen, in der eine rückwirkenden Satzungsheilung explizit ausgeschlossen wird. Auch wenn diese Entscheidung noch nicht rechtskräftig ist, da Revision-Nichtzulassungsbeschwerde eingereicht wurde, und die Frage der rückwirkenden Heilungsmöglichkeit bei Zulassung zur Revision vor dem BVerwG sehr wahrscheinlich aufgegriffen wird, sollte eine Gesetzesänderung dem nicht vorgreifen.