



Urteile des VG Magdeburg vom 18.02.2021 zur Kreisumlageerhebung im Landkreis Börde 2018 und 2019

Das Verwaltungsgericht Magdeburg hat am 18.02.2021 in zwei Klagen einer Gemeinde gegen die Kreisumlagefestsetzung eines Landkreises für 2018 (9 A 164/18 MD) und 2019 (9 A 109/19 MD) in fast wortgleichen Urteilen entschieden, dass der jeweilige Kreisumlagehebesatz nicht in einer verfassungskonformen Weise festgesetzt worden ist, weil der Landkreis die ihm hierbei obliegenden Ermittlungs- und Abwägungspflichten nicht beachtet und somit gegen den Grundsatz des finanziellen Gleichrangs verstoßen hat.

Kreisumlage 2018

Im Vorfeld der Haushaltsplanerstellung 2018 erfolgten durch den Landkreis unterschiedliche Maßnahmen zur Beleuchtung der finanziellen Situation der kreisangehörigen Gemeinden. U. a. wurden die Haushaltsansätze unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einer kritischen Überprüfung unterzogen, u.a. mit der Folge das der Landkreis zur Entlastung der Kommunen erforderliche Instandhaltungsmaßnahmen in erheblichen Umfang in Folgejahre verschob. In der Konsultation mit der Kommunalaufsicht wurden zudem die einzelgemeindlichen Auswirkungen des angedachten Kreisumlagesatzes analysiert. Auch erstellte der Beklagte Landkreis eine Tabelle zur Haushaltssituation der Gemeinden für das Jahr 2017, aus der hervorging, dass nach dem Ergebnisplan 2017 von den 34 kreisangehörigen Gemeinden 19 einen Fehlbetrag und 15 einen Überschuss erwirtschafteten. Ergänzend wurden eine Bürgermeisterdienstberatung, eine Information der Gemeinden über die angedachte Höhe des Kreisumlagesatzes nebst Möglichkeit der Zuarbeit sowie eine Beteiligung des Kreisverbandes des Städte- und Gemeindebunde initiiert.

In der Beschlussvorlage für den Kreistag im November 2017 erfolgte nach Ausführung des Gerichts zum Tatbestand eine „einseitige Begründung“, wie der Haushaltsplanentwurf erstellt worden war. Trotz des Hinweises auf voraussichtlich geringere Umlagegrundlagen gegenüber 2017 sollte der Hebesatz der Kreisumlage wieder mit 40,1 % beschlossen werden, um die angespannte Lage der Kommunen zu berücksichtigen. Eine Verschriftlichung des Abwägungsprozesses zum Kreisumlagesatz lag den Kreistagsmitgliedern nicht vor. Die Haushaltssatzung wurde mit einem Hebesatz von 40,12 % beschlossen, worauf der Kreistag im Juni 2018 eine erste Nachtragshaushaltssatzung beschloss, ohne diesen zu ändern.

Wegen zwischenzeitlich ergangener Urteile des Verwaltungsgerichts Magdeburg [**Anmerkung:** Gemeint sind die Entscheidungen des VG Magdeburg v. 11.09.2018 (Az.9 A117/17) und 21.11.2018 (Az. 9 A 135/17)] entschloss sich der Beklagte dazu, vorsorglich die Verschriftlichung des Abwägungsprozesses zum Kreisumlagesatz nachzuholen und den Kreistag unter dessen Berücksichtigung neu über den Kreisumlagesatz beschließen zu lassen. Der Beschlussvorlage waren als Anlagen u.a. eine Übersicht über die Haushaltssituation der Kommunen für das Jahr 2018, die Stellungnahmen der Kommunen zur Anhörung zur Kreisumlage 2018 und deren Auswertung in Form einer verschriftlichten Abwägungsentscheidung beigelegt. Die Zweite Nachtragshaushaltssatzung wurde am 05.12.2018 beschlossen. Diese hielt wörtlich fest, dass die Kreisumlagehebesätze nicht geändert werden.

In der zum Beschluss zugrunde liegenden verschriftlichten Abwägungsentscheidung wurde u.a. ausgeführt, dass die Bedarfsermittlung des Beklagten von dem Gedanken getragen worden sei, den Umlagesatz trotz der beim Landkreis anstehenden dringenden Unterhaltungsmaßnahmen nicht erhöhen zu müssen. Die Betrachtung der Haushaltslage der Gemeinden habe ergeben, dass bei 19 der Gemeinden ein Fehlbetrag zum Ende des Haushaltsjahres 2018 zu erwarten sei und bei 15 ein Ausgleich bzw. Überschuss. Unter Berücksichtigung des Saldo der liquiden Mittel zum 31.12. des Vorjahres werde bei weiteren Gemeinden ein Ausgleich möglich sein. Neun Gemeinden würden sich in Haushaltskonsolidierung befinden. Im Gegensatz zu den Gemeinden verfüge der Landkreis über kein wesentliches eigenes Einnahmepotential. Bei sämtlichen Gemeinden bestehe hingegen deutliches Einnahmepotential, da die Hebesätze für die Grundsteuer A mit zwei Ausnahmen unter 400 % lägen, die Hebesätze für die Grundsteuer B überwiegend bei 400 % oder darunter und bei der Gewerbesteuer der weit überwiegende Teil unter 400 % liege. Die fünf finanzschwächsten Gemeinden wurden speziell in den Blick genommen. Zudem stellte der Beklagte seine Sicht zu den Stellungnahmen der Gemeinden dar. Der Umlagesatz von 40,1 % sei in Bezug auf 2017 im Vergleich zu den anderen Landkreisen der drittniedrigste. Er bedeute eine Entlastung der Gemeinden von 6 Mio. Euro im Vergleich zum Vorjahr. Die Gemeinden würden zudem insgesamt 9 Mio. Euro höhere Schlüsselzuweisungen als in 2017 erhalten. Zwar sei nicht in Abrede zu stellen, dass durch eine Kreisumlageerhebung in Höhe von 40,1 Prozent der kommunale Gestaltungsspielraum in einigen Gemeinden eingeschränkt sei. Dabei sei jedoch nicht die Grenze der strukturellen Unterfinanzierung überschritten. Im Ergebnis sei somit für den Beklagten festzustellen gewesen, dass die überwiegende Zahl der Gemeinden auch bei einer angespannten Haushaltslage einen ausgeglichenen Haushalt erreichen werde. Alle Gemeinden könnten, wenn auch nur teilweise in geringem Umfang, freiwillige Leistungen erbringen.

Die Klägerin trug in der bereits vor der zweiten Nachtragssatzung eingereichten Klagebegründung, u. a. vor, dass der gemeindeiche Finanzbedarf nicht systematisch ermittelt wurde und verwies u. a. auf die weiteren Umlagebelastungen (FAG, Zweckverband). Somit liege insgesamt eine Verletzung der Steuerhoheit der Klägerin vor. Diese Informationen hätten dem Kreistag für einen ordnungsgemäßen Beschluss gefehlt. Das Gleiche gilt für die Offenlegung des Abwägungsprozesses. Die bloße Offenlegung einer Abwägung, die nachträglich formuliert worden sei und über die nie abgestimmt worden sei, könne diesen Fehler von vornherein nicht heilen. Darüber hinaus enthalte die mit der zweiten Nachtragssatzung beschlossene „Abwägung“ Ausführungen, die bei der erstmaligen Entscheidung des Kreistages über den Kreisumlagesatz im November 2017 nicht in Betracht gezogen wurden bzw. nicht bekannt gewesen seien, so z. B. die Ausführungen des Verwaltungsgerichts Magdeburg zu den Verfahrensanforderungen in den Entscheidungen vom 11.09.2018 und 21.11.2018.

Zudem wurde vom Kläger der späte Zeitpunkt der Nachtragssatzung aufgegriffen.

Aus der Urteilsbegründung

Zunächst führte das Gericht zu den Rechtsgrundlagen der Erhebung der Kreisumlage und den durch den Landkreis zu beachtenden materiell-rechtlich und verfahrensrechtlichen Anforderungen zur Wahrung des finanziellen Gleichrangs der Interessen des Landkreises einerseits und der kreisangehörigen Gemeinden andererseits aus. Insofern verweisen wir auf einen vorherigen Beitrag.

Auch ging das Gericht erneut auf die Möglichkeit der nachträglichen Satzungsheilung u. a. auch im Zusammenhang mit der im letzten Jahr vorgenommenen Änderung im § 100 Abs. 1 KVG LSA ein. So war es dem Beklagten nicht grundsätzlich verwehrt, mit der Zweiten Nachtragshaushaltssatzung eine Rechtsgrundlage für die Kreisumlage zu schaffen; jedoch ist der festgesetzte Kreisumlagesatz nicht mit Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar.

Wird über den Kreisumlagesatz für ein Haushaltsjahr mehrmals entschieden, so ist regelmäßig die zuletzt beschlossene Haushaltssatzung für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Kreisumlageerhebung maßgeblich. Entgegen der Auffassung der Klägerin handelt es sich bei § 5 der NHS 2018 um eine erneute Sachentscheidung der Kreistagsmitglieder über den Kreisumlagesatz für 2018, zumal ein bloßer „Bestätigungsbeschluss“ im Nachgang der Festlegung des Kreisumlagesatzes nicht ausreichen würde. Dafür spricht auch, dass in Ergänzung zum ursprünglichen Haushaltsbeschluss weitere Unterlagen zum Finanzbedarf der Gemeinden zusammengetragen und den Kreistagsmitgliedern zur Verfügung gestellt wurden.

Der von der Klägerin vorgetragene Verstoß gegen das Bestimmtheitsverbot aufgrund der Formulierung in der NHS 2018 „*die Hebesätze der Kreisumlage werden nicht geändert*“ wurde vom Gericht verneint und als „*zwar (gerade noch)*“ ausreichend bestimmtes, aber zugleich „*unglücklich zu bezeichnendes Vorgehen*“ angesehen.

Unabhängig davon sah das Gericht bereits die Haushaltssatzung 2018 vom November 2017 als rechtswidrig an. Aus Sicht des Gerichtes ist der jeweilige Kreisumlagehebesatz nicht in einer verfassungskonformen Weise festgesetzt worden, weil der Landkreis die ihm hierbei gemäß Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) bzw. Art. 87 Abs. 1 und 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt obliegenden Ermittlungs- und Abwägungspflichten nicht beachtet und somit gegen den Grundsatz des finanziellen Gleichrangs verstoßen hat.

Sämtliche vom Beklagten hier im Vorfeld vorgenommenen Maßnahmen sind unerheblich. Denn es mangelt an einer Dokumentation diesbezüglich. Mit Bezug auf die OVG-Rechtsprechung vom 17.03.2020 (4 L 14/19) wird eine reine verwaltungsinterne Ermittlung und Bewertung als ungenügend bezeichnet.

Um der dem Landkreis obliegenden Ermittlungspflicht gerecht zu werden, ist es aus Sicht des Gerichtes mindestens erforderlich, Daten der kommunalen Haushaltsplanungen des streitgegenständlichen Haushaltsjahres 2018 zusammenzutragen. Daten der Haushaltspläne für 2017 seien nicht ausreichend, wenn über den Kreisumlagehebesatz für 2018 entschieden werden soll.

Dass dem Gericht mit den Unterlagen zur beschlossenen Nachtragshaushaltssatzung 2018 auch Daten zu den Haushaltsplänen der Gemeinden für 2018 vorliegen, ist aus Sicht des Gerichtes unbeachtlich, denn maßgeblich für einen Verfahrensverstoß sei der Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung. Die Ermittlungspflicht haben die Landkreise vor der Entscheidung über den Kreisumlagehebesatz zu erfüllen.

Die weiteren im Rahmen der ursprünglichen Haushaltssatzung 2018 vom November 2017 zusammengetragenen und den Kreistagsmitgliedern zur Verfügung gestellten Daten sah das Gericht als unzureichend an, weil sich hieraus keine fundierten Zahlen zum Finanzbedarf der Gemeinden ergeben, die Voraussetzung für eine tatsächliche Abwägung des Kreistages und für eine gerichtliche Überprüfung sind.

Im Weiteren stellte das Gericht fest, dass der Landkreis die finanziellen Belange der kreisangehörigen Gemeinden nicht hinreichend berücksichtigt hat. Das Zusammentragen lediglich Haushaltsplandaten der Gemeinden dürfte nicht ausreichend sein, vielmehr bedarf es der Vergewärtigung deren struktureller Finanzierung.

Dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs entnimmt das Gericht insoweit ein Einseitigkeitsverbot und ein Rücksichtnahmegebot der Landkreise in der Weise, auch bei einem eigenen unabweisbaren Bedarf, der sich in Haushaltsansätzen objektiviert, mit dem Kreisumlagesatz die finanziellen Belange der Gemeinden hinreichend zu wahren. Nicht alles, was den Gemeinden (ggf. gerade noch) zumutbar ist, darf und muss in jedem Falle durch den Landkreis ausgeschöpft werden, auch wenn es der Finanzbedarf des Landkreises rechtfertigt.

Das Gericht stellte wie schon in seiner Entscheidung vom 15.12.2020 (9 A 10/18 MD) erneut heraus, dass es sich bei der Abwägung auch mangels landesrechtlicher Regelungen nicht um einen formalisierten Vorgang handelt, sondern um ein materiell-rechtliches Erfordernis, allein deren Einhaltung Gegenstand einer gerichtlichen Prüfung ist. Dies folgt daraus, dass mit dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs die Rechte der Gemeinden „im Vorfeld der finanziellen Mindestausstattung“ insbesondere im Lichte der allein dem Landkreis obliegenden Festsetzungsbefugnis einerseits gestärkt werden sollen, das Finanzierungsrecht des Landkreises andererseits nicht unangemessen eingeengt werden darf, weshalb die Kreisumlagefestsetzung insoweit nur dann mangelbehaftet ist, wenn sie einseitig und rücksichtslos erfolgt. Ob es hierfür Anhaltspunkte gibt, ist gegebenenfalls auch unter Heranziehung aller Unterlagen in Vorbereitung der Beschlussfassung nebst Protokollen der Kreistagssitzungen gerichtlich zu prüfen.

Maßgeblich für diese Beurteilung sind die kommunalen Bedarfe, die sich in den jeweiligen Haushaltsplänen dokumentieren, die insoweit hinreichend aussagekräftig sind. Sowohl für die Landkreise als auch für die Gemeinden stellt die Haushaltssatzung mithin dem zum Recht erhobenen (politischen) Gestaltungswillen der Kommunen hinsichtlich der Art und Weise ihrer Aufgabenerledigung und somit um den unabweisbaren Bedarf dar. Der Landkreis kann die Bedarfe der Gemeinden im Einzelnen nicht hinterfragen, zumal ihm bei der Festsetzung der Kreisumlage keine weitergehende inhaltliche Kontrolle gemeindlicher Haushalte als im Rahmen der Kommunalaufsicht zusteht.

Der Landkreis hat in Bezug auf das streitgegenständliche Haushaltsjahr bei einer Querschnittsbetrachtung aller kreisangehörigen Gemeinden eine äußerst angespannte Situation der Gemeinden vorgefunden, die es galt, im Rahmen der Abwägung zu bewältigen, ohne dass jegliche finanzielle Situation der Gemeinden durch den Landkreis „wegwägbare“ wäre.

Anhand der vorliegenden Unterlagen konnte das Gericht nicht feststellen, dass der Beklagte die sich daraus ergebende Konfliktbehaftetheit des Kreisumlagesatzes in einer Weise aufgelöst hat, in dessen Ergebnis sich die Erhebung der Kreisumlage eben gerade nicht als einseitig und rücksichtslos darstellt. So sind keine hinreichend tragfähigen Gründe ersichtlich, dass auf der einen Seite der Beklagte einen Haushaltsausgleich erreicht, und damit seinen Bedarf vollumfänglich finanzieren kann, andererseits die überwiegende Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden - zum Teil beträchtliche - Fehlbeträge hinnehmen müssen, und damit ihre Bedarfe nicht ausreichend finanzieren können. Dies spricht dafür, dass der Beklagte das Für und Wider gerade dieses Kreisumlagesatzes im Lichte der Situation der Gemeinden nicht hinreichend beachtet und die gegenseitigen finanziellen Belange nicht in Konkordanz gebracht hat.

Hinsichtlich des Hinweises des Beklagten bzgl. der Abweichungen zw. Haushaltsplan- und Haushaltsrechnungsdaten bedarf es einer Vorlage entsprechender Finanzdaten an den Kreistag. Neben dieser somit vom Gericht postulierten formellen Anforderung (nicht nur bloßer Hinweis, sondern nachvollziehbarer Daten für den Kreistag) stellt das Gericht jedoch materiell-rechtlich fest, dass aus bisherigen Plan-Ist-Vergleichen durchaus eine Kreisumlage abgeleitet werden kann, die im aktuellen Planjahr mit einer angespannten Haushaltssituation der Gemeinden einhergeht.

Soweit aus den Unterlagen hervorgehe, dass der beklagte Landkreis bereits bei seiner Haushaltsplanung unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit handelte, und hierbei erforderliche Instandhaltungsmaßnahmen in erheblichem Umfang zur Entlastung der Kommunen in Folgejahre verschob, stellt dies aus Sicht des Gerichtes keinen hinreichenden Grund dar. Auch der Umstand, dass der Landkreis bei der Ermittlung des eigenen Finanzbedarfs wesentlich von dem Gedanken getragen war, den Umlagesatz im Vergleich zum Vorjahr nicht zu erhöhen, sei kein die Entscheidung des Kreistages hinreichend stützender Grund.

Das Gericht sieht zudem absolute Vorjahresvergleiche und landesweite Vergleiche zur Höhe der Kreisumlage als nicht tragfähig an. Die vom Beklagten vorgenommenen Verweise auf die freiwilligen Aufgaben und das Einnahmepotential bei den Realsteuern kommt im konkreten Fall lt. Gericht ebenfalls nicht zum Tragen.

Die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben aller Gemeinden teilweise in geringem Umfang stellt eher noch eine zu beachtende Mindestvoraussetzung dar, bei deren Nichtvorliegen bereits ein Verstoß gegen die finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden vorläge, weshalb dies nicht geeignet ist, die Konfliktbehaftetheit des Kreisumlagesatzes aufzulösen.

Die den Gemeinden grundsätzlich obliegende Entscheidungsfreiheit zur Höhe der Realsteuerhebesätze darf zudem nicht dadurch ausgehöhlt werden, dass ihre Entscheidung ihnen bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes entgegengehalten wird. Ist der Beklagte der Ansicht, die Entscheidung einer Gemeinde über deren Realsteuerhebesätze sei nicht rechtmäßig, so kann er dies über eine kommunalaufsichtliche Beanstandung geltend machen (vgl. BVerwG, U. v. 27.10.2010 - 8 C 43.09 -juris).

Den Verweis des Beklagten auf den möglichen Ausgleich einiger Gemeinden aufgrund deren Saldos der liquiden Mittel zum 31.12. des Vorjahres sieht das Gericht im konkreten Fall als eine sehr unscharfe, und damit nicht belastbare Prognose an.

Letztlich kann sich der Beklagte auch nicht auf die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich gemäß § 98 Abs. 3 Satz 1 KVG LSA berufen. Denn wenn die eigene Finanzausstattung unzureichend

ist, muss sich der Landkreis an das Land halten und kann seine Finanznot nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen (BVerwG, U. v. 31.01.2013 - 8 C 1.12 -, juris).

Kreisumlage 2019

Aus der Tatbestandsbeschreibung geht hervor, dass der Prozess zur Herbeiführung des Haushaltsbeschlusses nebst Berücksichtigung der verfahrensrechtlichen Anforderungen zur Berücksichtigung der finanziellen gleichrangigen Interessen der kreisangehörigen Gemeinden gegenüber dem Kreisumlagebeschluss 2018 angepasst wurde. U. a. wurden persönliche An-

hörungen der Hauptverwaltungsbeamten der kreisangehörigen Gemeinden durchgeführt. Zudem war der Prozess laut der herangezogenen Sitzungsniederschriften von stärkeren Diskussionen hinsichtlich unterschiedlich hoher Kreisumlagehebesätze gekennzeichnet. Beigefügt zur Beschlussvorlage war die beim Kreishauhalt 2018 erst verspätet durch Nachtrag nachge-reichte Übersicht zur Darstellung der finanziellen Situation der Gemeinden und eine mit „Er-gebnis des Abwägungsprozesses“ überschriebene Erläuterung.

Nach dem ursprünglichen Plan eines Kreisumlagehebesatzes von 41,3 Prozent wurde diese letztendlich mit 40,1 Prozent am 12.12.20218 beschlossen.

Aus der Urteilsbegründung

Mit Urteil vom 18.02.2021 (9 A 109/19 MD) kam das VG Magdeburg zu dem Ergebnis, dass der Beklagte seinen Ermittlungs- und Offenlegungspflichten auch bei der Kreisumlageerhebung für 2019 nicht vollumfänglich nachgekommen ist. So waren die Kreistagsmitglieder nicht vollumfänglich in der Lage, die gemeindliche Belange bei der Festsetzung der Kreisumlage angemessen zu berücksichtigen.

So könne ein Kreistag dann nicht der aus dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs ergebenden Pflicht zur angemessenen Beachtung der finanziellen Belange der Gemeinden hinreichend nachkommen, wenn nur solche Daten vorliegen, die die Auswirkungen eines von der Verwaltung vorgeschlagenen Kreisumlagesatzes dokumentieren. Informationen, wie sich der mit 40,1 v. H. niedrigere beschlossene Kreisumlagehebesatz auf die Aufwendungen und damit die Ergebnishaushalte der Gemeinden auswirkt, hätten weder den Kreistagsmitgliedern noch dem Gericht vorgelegen.

Abschließend stellt das Gericht fest, dass das Erfordernis, dass die Kreistagsmitglieder die finanziellen Auswirkungen des beschlossenen Kreisumlagehebesatzes einschätzen können müssen, den Kreistag in seiner Entscheidung jedoch nicht insoweit einschränke, als dass er nur den von der Kreisverwaltung vorgeschlagenen Umlagesatz beschließen könnte. Der beklagte Landkreis sei in der Lage, bei den ihm mitgeteilten Haushaltsdaten der Gemeinden innerhalb der Aufwendungen unterschiedliche Hebesätze für die Kreisumlage einzurechnen.

Beide Urteile sind in unserem Mitgliederbereich unter www.kommunales-sachsen-anhalt.de unter der Rubrik **Kreisverbands-Info/Kreisumlage** abrufbar.

jl-ru