



VG Magdeburg bestätigt Verfahren zur Kreisumlagefestsetzung des Landkreises Salzlandkreis im Jahr 2020

Das Verwaltungsgericht Magdeburg (VG) hat mit noch nicht rechtskräftigen Urteil vom 28.10.2021 – 9 A 349/20 – die Klage einer Stadt gegen die Festsetzung der Kreisumlage des Salzlandkreises für das Jahr 2020 abgewiesen. Es hat festgestellt, dass § 5 der Haushaltssatzung 2020 eine wirksame Rechtsgrundlage zur Erhebung der in Streit stehenden Kreisumlage darstellt. Der für das Jahr 2020 beschlossene Kreisumlagehebesatz in Höhe von 45,62 v. H. verstößt weder gegen den Grundsatz des finanziellen Gleichrangs noch verstößt er im Übrigen gegen höherrangiges Recht.

Beachtung verfahrensrechtlicher Anforderungen

Nach Einschätzung des Gerichts hat der beklagte Salzlandkreis bei der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes die sich aus dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs ergebenden verfahrensrechtlichen Anforderungen vollumfänglich erfüllt und sowohl seiner Ermittlungspflicht als auch seiner Offenlegungspflicht genüge getan; auch bestehen keine rechtlichen Bedenken gegen die erfolgte Abwägung.

Ermittlungspflicht

Das VG Magdeburg sieht die von der Rechtsprechung entwickelten Anforderungen an die Ermittlungspflicht mit dem Vorgehen des Salzlandkreises als erfüllt an. So habe der Landkreis mit seiner strukturierten und systematischen Vorgehensweise eine ausreichende Datengrundlage zusammengestellt und war anhand dieser Zahlen in der Lage, die Finanzsituation und finanziellen Bedarfe seiner Gemeinden bei der sich anschließenden Querschnittsbetrachtung hinreichend zu beurteilen. Der vom Salzlandkreis entwickelte Prozess zur Ermittlung der Bedarfe war nicht nur von einem hohen Aufwand, sondern auch von einem „proaktiven“ Verhalten geprägt. Dies zeige sich schon daran, dass er sich nicht auf einen Rückgriff bereits bekannter Haushalts- und Finanzdaten beschränkte.

Mit der überobligatorischen Beteiligung der Gemeinden habe der Beklagte nicht nur für eine verlässliche Datengrundlage gesorgt, sondern ebenfalls sichergestellt, dass die Finanzsituation aller kreisangehörigen Gemeinden nach denselben Kriterien bewertet wird. Entgegen der Auffassung der Klägerin konnte der insoweit rechtlich beachtliche Finanzbedarf der Gemeinden auch aus den ermittelten Daten und Haushaltszahlen abgeleitet werden. Ein Verstoß gegen die Ermittlungspflicht folge nicht daraus, dass dieser nicht gezielt die (politischen) Planungen jeder einzelnen Gemeinde abgefragt hat.

Der Landkreis darf davon ausgehen, dass in der Haushaltssatzung der Gemeinde deren (politischer) Gestaltungswillen hinsichtlich der Aufgabenerledigung in ausreichendem Maße abgebildet ist. Daran ändert auch der Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 22.07.2021 nichts, der die Kommunen lediglich auf die gesetzliche Verpflichtung zum Haushaltsausgleich gemäß § 98 Abs. 3 S. 1 KVG LSA hinweist. Das Gericht erkennt hier an, dass Gemeinden aufgrund der Erlasslage und der knappen finanziellen Mittel ihren wirklichen Aufgabenbestand nicht vollumfänglich im Haushaltsplan abbilden können. Dies gilt jedoch

für die Landkreise gleichermaßen. Es bedarf somit über die konkreten Haushaltsansätze hinaus keiner konkreten Abfrage bzw. Betrachtung einzelner, im Haushaltsplan nicht ersichtlicher Aufgabenbestände.

Offenlegungspflicht

Der Salzlandkreis ist auch seinen Offenlegungspflichten nachgekommen. In Anbetracht der umfangreich ermittelten und bereitgestellten Haushalts- und Finanzdaten waren die Kreistagsmitglieder in der Lage, sich einen ordentlichen Überblick über den Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden und des Beklagten zu verschaffen und diesen im Rahmen des vorzunehmenden Abwägungsprozesses fehlerfrei einzuschätzen. Dem stehe insbesondere nicht entgegen, dass sich die Anlage insgesamt über mehr als 170 Seiten erstreckte. Vielmehr war der Landkreis dazu verpflichtet, den Kreistagsmitgliedern die Zahlen aller Kommunen und den gesamten Verfahrensablauf offen zu legen, da sich die von ihm angestellte Querschnittsbetrachtung nur auf diese Art und Weise nachvollziehen ließ.

Den Einwand der Klägerin, die Fülle des Materials habe sich für die Kreistagsmitglieder nicht überblicken lassen und letztlich zur Verunsicherung geführt, erkennt das Gericht nicht an. Von einer Überforderung der Mitglieder des Kreistages aufgrund der Fülle des Materials könne schon deshalb nicht ausgegangen werden, da die Grundsätze und das Verfahren zur Kreisumlagefestsetzung auf den ersten 11 Seiten der Anlage verständlich und übersichtlich zusammengefasst wurden. Die Zusammenfassung beinhaltete neben rechtlichen Darstellungen und ausführlichen Schilderungen zum Verfahren auch einen begründeten Vorschlag zur Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes in Höhe von 45,62 v. H., sodass aus Sicht des VG Magdeburg das verständige Kreistagsmitglied bereits anhand dieser schriftlichen Ausführungen die wesentlichen Eckpunkte des Abwägungsvorgangs nachvollziehen konnte.

Abwägungspflicht

Der vom Salzlandkreis festgesetzte Kreisumlagehebesatz für das Haushaltsjahr 2020 missachtet aus Sicht des Verwaltungsgerichtes auch keine verfassungsrechtlichen Anforderungen. Selbst wenn der Finanzbedarf des Landkreises es rechtfertigt, darf und muss der Landkreis im Rahmen der Kreisumlage nicht alles den Gemeinden ggf. gerade noch zumutbare tatsächlich ausschöpfen. Den insoweit bestehenden Handlungsspielraum zu bewerten und damit den Grundsatz des finanziellen Gleichrangs zu gewährleisten, ist Gegenstand der vom Landkreis bei der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes vorzunehmenden Abwägung der gegenseitigen finanziellen Belange. Dem Landkreis steht hier im Rahmen dieses Handlungsrahmens eine Entscheidungsprärogative zu, die vom Gericht nur auf eine mögliche Verletzung des Einseitigkeitsverbots bzw. Gebot der Rücksichtnahme hin überprüft werden kann.

Bei der Abwägung handelt es sich insoweit – mangels landesrechtlicher Regelungen – nicht um einen formalisierten Vorgang, sondern um ein materiell-rechtliches Erfordernis, wobei allein deren Einhaltung Gegenstand einer gerichtlichen Prüfung ist. Eine Prüfung des Abwägungsvorgangs als solchen findet indes nicht statt. 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 aber nicht unangemessen eingeengt werden darf. Die Festsetzung der Kreisumlage ist daher nur dann mangelbehaftet, wenn sie einseitig, und rücksichtslos zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden erfolgt.

Vor diesem Hintergrund verstößt ein Kreisumlagehebesatz, mit dem zumindest noch die finanzielle Mindestausstattung gewährleistet wird - im Falle einer ordnungsgemäßen Abwägung - nicht schon allein wegen seiner Höhe gegen den Grundsatz des Gleichrangs der finanziellen Interessen. Die gerichtliche Überprüfung ist demzufolge nicht auf die Ergebnisrichtigkeit des Kreisumlagehebesatzes ausgerichtet. Mithin könne sich die Klägerin nicht allein darauf berufen, dass der festgesetzte Hebesatz aus ihrer Sicht zu hoch ausfalle, da die Höhe des Umlagesatzes durch eine rechtlich einwandfreie Abwägung hinreichend legitimiert ist.

Das Gericht stellt fest, dass sich aus den umfangreichen Unterlagen keine hinreichend konkreten Anhaltspunkte dafür ergeben, dass der Beklagte die finanziellen Belange seiner Kommunen im Rahmen seiner Abwägungsentscheidung unberücksichtigt gelassen und einen Kreisumlagehebesatz festgesetzt hat, der offensichtlich einseitig zugunsten seiner finanziellen Bedürfnisse getroffen wurde.

Für den Salzlandkreis bestand hinreichend Veranlassung dazu, die finanziellen Belange der kreisangehörigen Kommunen bei der durch ihn vorzunehmenden Abwägungsentscheidung in einem besonderen Maße zu berücksichtigen. Insbesondere aufgrund der Ermittlungsergebnisse und der finanziellen Situation der Kommunen war insoweit eine besondere Rücksichtnahme geboten. Denn der Landkreis musste anhand der erhobenen Daten ohne weiteres zu der Einschätzung gelangen, dass die finanzielle Situation der Gemeinden zum Zeitpunkt der Datenerhebung (nach wie vor) sehr angespannt war. So waren u. a. zum Zeitpunkt der Datenermittlung nur 4 der 21 Gemeinden nicht zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes verpflichtet. Dem Beklagten wurde anhand vielfältiger Daten vor Auge geführt, dass die Gemeinden sowohl in 2020 als auch in der Vergangenheit nicht in der Lage waren, ihre Bedarfe ausreichend zu finanzieren. Das VG Magdeburg betont, dass für den Landkreis umso mehr Veranlassung zur Berücksichtigung der Finanzbedarfe der kreisangehörigen Gemeinden besteht, je angespannter deren Finanzsituation ist.

Aus Sicht des Verwaltungsgerichtes hält der für 2020 festgesetzte Kreisumlagehebesatz in Höhe von 45,62 v. H. auch den - durch die angespannte Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden - erhöhten Anforderungen einer gerichtlichen Überprüfung stand. Der Landkreis habe eine am Maßstab des Grundsatzes des finanziellen Gleichrangs orientierte Abwägung vorgenommen und dabei den Finanzbedarf seiner Gemeinden hinreichend berücksichtigt.

So habe der Landkreise bei der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes 2020 im Gegensatz zu vorangegangenen Jahren nicht nur seinen eigenen Haushaltsausgleich in den Blick genommen. Während es ihm im Haushaltsjahr 2018 offensichtlich noch einzig und allein darauf ankam, mit der Erhebung der Kreisumlage einen ausgeglichenen Haushalt herbeizuführen, hat er sich hier letztlich für die Festsetzung eines Kreisumlagehebesatzes entschieden, der seinen zuvor errechneten Fehlbedarf entgegen der Vorschrift des § 99 Abs. 3 S. 1 KVG LSA nicht vollumfänglich deckt. Dem Kreistag wurde ein Kreisumlagesatz vorgeschlagen, der einen Fehlbetrag von über 4,2 Mio. Euro zur Folge hat. Damit wurde auch eine Beanstandung des Haushaltes durch das Landesverwaltungsamt wegen eines Verstoßes gegen die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich nach § 98 Abs. 3 KVG LSA (bewusst) riskiert.

Da VG verweist hier auch auf die eingeschränkte Heranziehung einer ausschließlichen mathematischen Abwägung. Die Abwägung darf nicht nur auf einer Berechnung beruhen, da dies für die insoweit erforderliche materielle und sach- bzw. interessengerechte Abwägung der Bedarfe von kreisangehörigen Kommunen und Landkreis nicht ausreicht. Vielmehr muss der Abwägungsvorgang in jedem Fall auch eine inhaltliche Auseinandersetzung erfahren. Das heißt, dass der auf Grundlage der Rechnung „ermittelte“ Kreisumlagesatz einer inhaltlichen

Überprüfung dahingehend unterzogen werden muss, ob er sich auch aus sachlichen Gründen als angemessen darstellt.

Unter Verweis auf seine bisherige Rechtsprechung, nach der die Festsetzung Kreisumlagesatzes schon dann einseitig und rücksichtslos ist, wenn mindestens die Hälfte der kreisangehörigen Gemeinden unter Berücksichtigung des Kreisumlagesatzes ein negatives Jahresergebnis aufweisen (VG Magdeburg, U. v. 18.02.2021, a. a. O.), was vorliegend der Fall ist, sieht das Gericht in der vorgenommenen Gewichtung des Landkreises jedoch nachvollziehbare und gute Gründe, die sein Vorgehen und die Festlegung eines entsprechenden Kreisumlagesatzes rechtfertigen.

Finanzielle Mindestausstattung

Die Erhebung der Kreisumlage wahrt auch den sich für die Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 GG ergebenden Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung und führt auch nicht zu einer Entwertung der gemeindlichen Steuerhoheit. Bezugnehmend auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung verletzt ist, wenn die Gemeinden strukturell und dauerhaft außerstande sind, ihr Recht auf eigenverantwortliche Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, verweist das VG Magdeburg auf den inzwischen häufig angesetzten Beurteilungszeitraum von zehn Jahren.

Selbst unter Heranziehung dieses langen Beurteilungszeitraums ist eine Verletzung der finanziellen Mindestausstattung sowie eine etwaige Entwertung der Steuerhoheit aus Sicht des Gerichts nur dann beachtlich, wenn diese eine Vielzahl von Gemeinden im jeweiligen Landkreis betreffen. Nach Einschätzung des Gerichts ist dies für die Kreisumlageerhebung des Landkreises für 2020 nicht feststellbar. Angesichts der erforderlichen Gleichbehandlung aller kreisangehörigen Gemeinden könne eine einzelne Gemeinde gegen die Rechtmäßigkeit der Kreisumlagefestsetzung nicht mit Erfolg einwenden, dass diese zur Unterschreitung nur ihrer finanziellen Mindestausstattung führe. Denn eine Berücksichtigung von gemeindespezifischen Finanzbelangen scheidet auch bei der Festsetzung des konkreten Umlagebetrages aus, zumal das Verfahren zur Festsetzung der Kreisumlage ansonsten kaum noch handhabbar wäre.

Es kommt demnach nicht darauf an, ob sich die Festsetzung der Kreisumlage konkret auf die Mindestausstattung und Steuerhoheit der klagenden Gemeinde ausgewirkt hat. Sofern dies der Fall sein sollte, kann eine derartige Verletzung der finanziellen Mindestausstattung und Steuerhoheit dieser Gemeinde einzig und allein im Rahmen eines nachfolgenden Billigkeitsverfahrens berücksichtigt werden.

Eine Verletzung der finanziellen Mindestausstattung der Klägerin sei unabhängig davon, dass es auf diese für sich genommen nicht ankommt, schon deshalb nicht zu erkennen, da es dieser im betrachteten Zeitraum von 2014 – 2020 zweimal gelungen ist, einen Haushaltsausgleich zu erzielen. Darüber hinaus verfügt sie im Vergleich zu den anderen Kommunen des Landkreises über eine „verhältnismäßig hohe freie Spitze“.