

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Sternstr. 3, 39104 Magdeburg

Ministerium für Inneres und Sport
des Landes Sachsen-Anhalt
Herrn Mietzner
Halberstädter Str. 2/Am „Platz des 17. Juni“
39112 Magdeburg

rolf.mietzner@mi.sachsen-anhalt.de

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: post@sgsa.info
Internet: www.kommunales-sachsen-anhalt.de

Sparkasse Magdeburg
IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Herr Langhoff
Durchwahl: 0391 5924-370

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
20-30-20 jl ck

Datum
20.04.2022

Verfahrensrechtliche Anforderungen bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes in der Haushaltssatzung; Entwurf eines Ergänzungserlasses

Sehr geehrter Herr Mietzner,

wir danken Ihnen für den am 29.03.2022 zugesandten Entwurf eines Ergänzungserlasses hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Anforderungen bei der Festsetzung der Kreisumlage.

Der Erlassentwurf greift den Diskussionsstand der zweiten Sitzung der Arbeitsgruppe auf Staatssekretärscherebene zur Kreisumlageproblematik vom 18.01.2022 auf. Anstelle den Ursprungserlass vom 21.02.2019 komplett zu überarbeiten, wurde einvernehmlich beschlossen, diesen unter Berücksichtigung der Entscheidungen des OVG LSA vom 17.03.2020, des BVerwG vom 29.09.2021 sowie des VG Magdeburg vom 28.10.2021 zu ergänzen.

Der jetzige Erlassentwurf nimmt nur Bezug auf die Rechtsprechung des BVerwG vom 29.09.2021 sowie des VG Magdeburg vom 28.10.2021. Auf die Entscheidung des OVG LSA vom 17.03.2020, mit dem die zuvor durch das VG Magdeburg festgestellten verfahrensrechtlichen Anforderungen zum Teil relativiert wurden, wird explizit nicht eingegangen.

Eine Erwähnung der OVG-Entscheidung vom 17.03.2020 erfolgte eher beiläufig durch den ersten Ergänzungserlass vom 07.09.2020, mit dem über die OVG-Rechtsprechung zur Frage der verfahrensrechtlichen Pflichten bei der Festlegung der Verbandsgemeindeumlage informiert wurde.

Berücksichtigt wurde die OVG-Rechtsprechung vom 17.03.2020 hingegen bereits bei dem als Anlage zum ersten Ergänzungserlass vom 07.09.2020 beigefügten „Verfahrensvorschlag 2020“ des Landkreistages Sachsen-Anhalt.

Zusammenfassend ist die OVG-Rechtsprechung aus 2020 im jetzigen Ergänzungserlassentwurf unterrepräsentiert. Gegebenenfalls kann dies durch einen Hinweis auf den ersten Ergänzungserlass vom 07.09.2020 abgemildert werden.

Dem Ausgangserlass des MI LSA vom 21.02.2019 als Anlage beigelegt war der Verfahrensvorschlag des Landkreistages Sachsen-Anhalt vom November 2017. Dem jetzigen Erlass sollte der von uns inhaltlich mitgetragene „Verfahrensvorschlag 2020“ des Landkreistages beigelegt werden. Sollten sich hier durch die fortlaufende Rechtsprechung Änderungsbedarfe ergeben, wären diese erneut abzustimmen.

Zu 1.

Mehrfach haben wir bereits auf die verkürzte Auslegung des Urteils des BVerwG vom 27.09.2021 im Hinblick auf die Möglichkeit einer rückwirkenden Satzungsheilung durch das MI LSA hingewiesen. Auch der jetzige Erlassentwurf gibt die Auffassung des BVerwG nicht vollständig wider.

Das BVerwG hat nicht lediglich deutlich gemacht, dass mit der vom Landesgesetzgeber im November 2020 geschaffenen Regelung des § 100 Abs. 5 S. 1 KVG LSA nunmehr die Möglichkeit einer rückwirkenden Heilung von Verfahrensfehlern bestehen würde. Vielmehr hat das BVerwG keine bundesverfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich einer solchen Regelung gesehen. Das Gericht betonte, dass sich aus Art. 28 Abs. 2 GG kein Anspruch auf eine zeitlich unbegrenzte rückwirkende Erhebung der Kreisumlage entnehmen lasse und sich eine Heilungsregelung daran messen lassen müsse, ob eine offene Entscheidung des Kreistages über die Höhe des Kreisumlagesatzes tatsächlich möglich ist, oder nur eine Bestätigung des ursprünglich festgesetzten Umlagesatzes in Betracht komme.

Das BVerwG hat auf die Aufgabe des Landesgesetzgebers hingewiesen, die dafür- und dagegensprechenden Gesichtspunkte zu würdigen und die zeitlichen Grenzen des Erlasses und der Änderung einer Haushaltssatzung festzulegen. Dem wird durch die aktuelle Diskussion zur Anpassung der Regelung im § 100 Abs. 1 in Verbindung mit § 103 Abs. 1 KVG Rechnung getragen.

Zudem hat das BVerwG die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der rückwirkenden Satzungsheilung im Fall des Landkreises Börde und damit die Auslegung des irreversiblen Landesrechts an das OVG LSA zurückverwiesen.

Die Absätze 2 und 3 auf Seite 2 sind daher anzupassen. Wir schlagen folgende Formulierung vor:

„Es verweist auf die vom Landesgesetzgeber im November 2020 mit § 100 Abs.1 S. 5 KVG LSA geschaffene Möglichkeit der rückwirkenden Heilung von Verfahrensfehlern, die zum Zeitpunkt der Entscheidungen des OVG Sachsen-Anhalt noch nicht bestanden hatte.“

Das BVerwG hebt hervor, dass eine Heilungsmöglichkeit zumindest auf keine bundesverfassungsrechtlichen Bedenken stößt. Die kreisangehörigen Gemeinden können zumindest aus Art. 28 Abs. 2 GG keinen Vertrauensschutz herleiten, von einer Heranziehung zur Kreisumlage dauerhaft verschont zu bleiben. Die Überprüfung der rechtlichen Wirksamkeit der Heilungsmöglichkeit obliegt letztendlich jedoch dem OVG Sachsen-Anhalt.“

Zu 2.

Das VG Magdeburg setzt sich in seiner Entscheidung vom 28.10.2021 mit den verfahrensrechtlichen Fragen der Ermittlungs- und Offenlegungspflicht auseinander sowie mit der im Erlassentwurf explizit aufgegriffenen Abwägungspflicht. Die Abwägung stellt jedoch laut VG Magdeburg keinen formalisierten Vorgang, sondern ein materiell-rechtliches Erfordernis dar. Daher ist eine Anpassung des Erlasstitels zu prüfen, der bisher ausschließlich auf verfahrensrechtliche Anforderungen abzielt.

Stark ausschlaggebend für die vom VG Magdeburg gegenüber der vorherigen Rechtsprechung nunmehr im konkreten Fall anerkannte Abwägung ist die Inkaufnahme eines Fehlbetrages seitens des Landkreises bei der Festlegung des Kreisumlagesatzes. Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass ein Fehlbetrag eines umlagefinanzierten Haushalts zu den materiell-rechtlichen Voraussetzungen zählt. Dies wäre ein starkes Indiz dafür, dass die Finanzierungsverantwortung des Landes aus Art. 88 GG nicht erfüllt ist.

Der Erlassentwurf stellt ausschließlich auf die äußerst kritische Finanzsituation des Landkreises ab. Die Urteilsbegründung der zitierten VG-Entscheidung selbst geht vielfach auch auf die finanziell kritische Situation der kreisangehörigen Gemeinden ein. Insbesondere aufgrund der Ermittlungsergebnisse und der finanziellen Situation der Gemeinden attestiert das Gericht eine besondere Rücksichtnahme durch den Landkreis.

Der Erlass sollte mit Blick auf die Zielrichtung der Arbeitsgruppe auf Staatssekretärebene den Eindruck einer zu einseitigen Darstellung vermeiden. Daher sollte der im Erlassentwurf ausschließlich auf die äußerst kritische Finanzsituation des Landkreises fokussierte materiell-rechtliche Hinweis zumindest durch einen Verweis auf die vom VG Magdeburg festgehaltene eingeschränkte Überprüfungsmöglichkeit der Abwägungspflicht relativiert werden.

So steht dem Landkreis bei der Abwägung der finanziellen Belange eine Entscheidungsprärogative zu, die vom Gericht nur auf eine mögliche Verletzung des Einseitigkeitsverbots bzw. Rücksichtnahmegebots hin überprüft werden kann. Die Festsetzung der Kreisumlage ist nur dann mangelbehaftet, wenn sie einseitig und rücksichtslos zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden erfolgt.

Zudem sollte der Erlass auf die vom VG Magdeburg herausgestellte eingeschränkte Heranziehung einer ausschließlich mathematischen Abwägung hinweisen. Ein rechnerisch ermittelter Kreisumlagesatz muss inhaltlich dahingehend überprüft werden, ob er sich aus sachlichen Gründen als angemessen darstellt.

Zu 3.

Die Regelungen zu einem Mitwirkungsverbot nach § 33 KVG LSA gelten für Einheitsgemeinden, Verbandsgemeinden, deren Mitgliedsgemeinden und Landkreise gleichermaßen. Die Hinweise in dem Erlassentwurf zu den Mitwirkungsmöglichkeiten von Amts- und Mandatsträgern der kreisangehörigen Gemeinden bei Kreisumlageentscheidungen der Kreistage entsprechen deshalb den Mitwirkungsmöglichkeiten von Gemeinderatsmitgliedern und ehrenamtlichen Bürgermeistern der Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden im Verbandsgemeinderat.

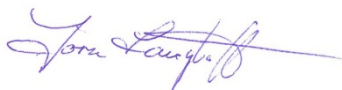
Eine Ergänzung des Erlasses um eine Klarstellung, dass diese Hinweise auf die Verbandsgemeinden im Rahmen der Beratungen und Entscheidungen über die Verbandsgemeindeumlage und über Rechtsbehelfe gegen Verbandsgemeindeumlagebescheide entsprechend anzuwenden sind, ist deshalb sinnvoll.

Gegebenenfalls unter Verweis auf die OVG-Rechtsprechung vom 16.06.2020 (4 L 176/19) oder den entsprechenden Ergänzungserlass des MI LSA vom 07.09.2020 könnte unter einer neuen Ziffer 4 festgehalten werden, dass der Erlass bei der Festsetzung der Verbandsgemeindeumlage gem. § 99 Abs. 4 KVG LSA entsprechende Anwendung findet. Das würde die Ausführungen in Ziff. 3 des Erlasses einschließen.

Für weitere Gespräche stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jörn Langhoff', with a stylized flourish extending to the right.

Langhoff