



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

Das Verwaltungsgericht (VG) Magdeburg hat mit einem weiteren Urteil vom 31.03.2022 (Az. 9 A 139/20) die Klage einer Gemeinde gegen die Festsetzung der Kreisumlage eines Landkreises abgewiesen und das Verfahren zur Kreisumlagefestsetzung bestätigt. Bereits mit Urteil vom 28.10.2021 (Az. 9 A 349/20) hatte das VG Magdeburg im Fall des Kreisumlagehebepreises des Salzlandkreises für 2020 dessen Haushaltssatzung als rechtmäßig angesehen und eine Verletzung des Grundsatzes des finanziellen Gleichrangs sowie der der finanziellen Mindestausstattung verneint.

Im aktuellen Urteil vom 31.03.2022 stellt das VG Magdeburg fest, dass § 5 der Haushaltssatzung 2020 des Landkreises Börde eine wirksame Rechtsgrundlage zur Erhebung der in streitstehenden Kreisumlage darstellt, da dieser mit Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz sowie mit Artikel 87 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vereinbar ist. Der beschlossene Kreisumlagehebesatz in Höhe von 39,15 v. H. verstößt weder gegen den Grundsatz des finanziellen Gleichrangs noch verstößt er im Übrigen gegen höherrangiges Recht.

Da es sich bei der klagenden Gemeinde um die Mitgliedsgemeinde einer Verbandsgemeinde handelt, wurde vom Gericht bei der Zulässigkeitsprüfung die Befugnis zur Erteilung einer Prozessvollmacht im Binnenverhältnis zwischen Mitglieds- und Verbandsgemeinde thematisiert (1.). Im Anschluss legte das VG die Unbegründetheit der Klage anhand der sich aus dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs ableitenden verfahrensrechtlichen Anforderungen zur Ermittlungspflicht (2.1.) und Offenlegungspflicht (2.2.) und materiell-rechtlicher Anforderungen zum Grundsatz des finanziellen Gleichrangs (3.1.) und zur finanziellen Mindestausstattung (3.2.) dar.

1. Zulässigkeit der Erteilung einer Prozessvollmacht

Es steht der Zulässigkeit der Klage nicht entgegen, dass der Prozessbevollmächtigte der Klägerin lediglich vom Bürgermeister der Mitgliedsgemeinde bevollmächtigt wurde und es bei der Klageerhebung an einer Prozessvollmacht durch den Bürgermeister der Verbandsgemeinde mangelte. Auch der Bürgermeister der hier klagenden Mitgliedsgemeinde ist nach § 96 Abs. 4 S. 1 und 2 KVG LSA dazu berechtigt, eine rechtswirksame Prozessvollmacht zu erteilen.

Zwar führt die Verbandsgemeinde grundsätzlich die Verwaltungsgeschäfte aller Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden in deren Namen und in deren Auftrag durch und vertritt die Verbandsgemeinde und ihre Mitgliedsgemeinden auch in allen Rechts- und Verwaltungsgeschäften und gerichtlichen Verfahren mit Ausnahme von Rechtsstreitigkeiten einer Mitgliedsgemeinde mit der Verbandsgemeinde oder zwischen Mitgliedsgemeinden derselben Verbandsgemeinde. Jedoch zählt die Wahrnehmung der Aufgaben des Bürgermeisters als Repräsentant und Vertreter der Mitgliedsgemeinde nach außen nicht zu den von der Verbandsgemeinde zu führenden Verwaltungsgeschäften.

Zwar handelt es sich bei der Erteilung einer Prozessvollmacht dem Grunde nach um ein Geschäft der laufenden Verwaltung im Sinne des § 91 Abs. 2 S. 1 KVG LSA; gleichwohl ist es wegen des Vorbehaltes aus Satz 4 nicht von der Verbandsgemeindeverwaltung zu führen. Vielmehr gehört die Erteilung einer Prozessvollmacht zu den grundlegenden Aufgaben des Bürgermeisters einer Mitgliedsgemeinde innerhalb seiner Außenvertretungsbefugnis.

Der Mitgliedsgemeinde obliegt die grundsätzliche Entscheidung für oder wider eine Klage. Die „gerichtliche Vertretung“ durch die Verbandsgemeinden erstreckt sich auf die Vorbereitung und Durchführung des gerichtlichen Verfahrens.

Ungeachtet dessen lässt sich weder dem Wortlaut noch dem Sinn und Zweck des § 91 Abs. 2 S. 3 KVG LSA entnehmen, dass sich Mitgliedsgemeinden bei Rechtsstreitigkeiten in jedem Fall zwingend von der Verbandsgemeinde vertreten lassen müssen. Im konkreten Fall konnte die Klägerin aufgrund des Agierens der Verbandsgemeinde in der Vergangenheit auch nicht von einer fristgemäßen Klageerhebung ausgehen, weshalb ein Festhalten an der Aufgaben- und Kompetenzverteilung nicht zumutbar war.

Im konkreten Fall war die Frage nach der Notwendigkeit zur Klageeinbindung der Verbandsgemeinde durch den späteren Beitritt des Verbandsgemeindebürgermeisters zum Rechtsstreit obsolet geworden. Der Beitritt ist als nachträgliche Genehmigung der Klageerhebung zu verstehen. Unbeachtlich sei, dass der Beitritt erst nach Ablauf der Klagefrist erfolgte.

Auch ist es für die Zulässigkeit der Klage nicht erheblich, dass vor deren Erhebung kein Gemeinderatsbeschluss getroffen wurde. Zwar ist gem. § 45 Abs. 2 Nr. 19 KVG LSA eine Übertragung durch die Vertretung auf den Hauptverwaltungsbeamten bei der Führung von Rechtsstreitigkeiten von erheblicher Bedeutung von Gesetz ausgeschlossen. Es kann jedoch dahinstehen, ob es sich hier überhaupt um eine Rechtsstreitigkeit von erheblicher Bedeutung handelt und damit eine Beschlussfassung des Gemeinderates erforderlich war. Laut ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, ist die organschaftliche Vertretungsmacht des Bürgermeisters im Außenverhältnis allumfassend und unbeschränkt. Die Gemeinde wird durch Erklärungen des Hauptverwaltungsbeamten grundsätzlich auch dann verpflichtet, wenn es an einem erforderlichen Beschluss der Gemeindevertretung fehlt. Dies orientiert sich an der im Kommunalrecht anerkannten strikten Unterscheidung zwischen interner Willensbildung und externer Vertretungsbefugnis.

2. Verfahrensrechtliche Anforderungen

Der Landkreis hat bei der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes die sich aus dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs ergebenden verfahrensrechtlichen Anforderungen der Ermittlungs- und Offenlegungspflicht erfüllt. Zudem bestehen keine rechtlichen Bedenken gegen die erfolgte Abwägung.

2.1.1. Ermittlungspflicht hinreichend berücksichtigt

Das VG Magdeburg sieht die von der Rechtsprechung entwickelten Anforderungen an die Ermittlungspflicht mit dem Vorgehen des Landkreises Börde als erfüllt an. Der Landkreis habe eine ausreichende Datengrundlage bezüglich aller kreisangehörigen Kommunen zusammengestellt und war anhand dieser Zahlen in der Lage, die gemeindlichen Bedarfe im Rahmen einer Querschnittsbetrachtung hinreichend und sachgerecht zu beurteilen.

Entgegen der Auffassung der Klägerin war das Vorgehen des Landkreises von einem „proaktiven“ Verhalten geprägt. Dies zeige sich schon daran, dass er sich nicht auf einen Rückgriff bereits bekannter Haushalts- und Finanzdaten beschränkte, sondern bereits im Juni 2019 und damit vor der Festsetzung eines konkreten Umlagesatzes aktuelle Daten und Zahlen aus der Planung der Gemeinden zum Haushaltsjahr 2020 abgefragt hat.

Mit der überobligatorischen Datenabfrage und Einbeziehung der Gemeinden habe der Beklagte dafür gesorgt, dass ihm eine strukturierte und verlässliche Datengrundlage zur Ermittlung der Finanzbedarfe zur Verfügung steht.

Insoweit konnte der rechtlich beachtliche Finanzbedarf der Gemeinden aus den ermittelten Daten und Haushaltszahlen abgeleitet werden. Wie bereits bei der Entscheidung vom 28.10.2021 sieht das Gericht keinen Verstoß gegen die Ermittlungspflicht darin, dass der Landkreis nicht gezielt die (politischen) Planungen jeder einzelnen Gemeinde abfragt hat.

Da es sich bei der klagenden Gemeinde um die Mitgliedsgemeinde einer Verbandsgemeinde handelt, wurde auch die Frage welche Ebene bei etwaigen Anhörungsverfahren durch den Landkreis einzubinden ist, thematisiert; entweder die Verbandsgemeinde als solche und/oder die Mitgliedsgemeinde. Nach Auffassung des VG Magdeburg kann es dahinstehen, dass der Landkreis nur mit der Verbandsgemeinde ein Anhörungsgespräch durchgeführt hat, da die Verbandsgemeinden ihre Mitgliedsgemeinden gemäß § 91 Abs. 2 KVG LSA in allen Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten vertritt. Der Landkreis war nicht verpflichtet, die Mitgliedsgemeinden der Verbandsgemeinde im Rahmen der Ermittlungen unmittelbar zu beteiligen.

2.1.2. Offenlegungspflichten

Der Landkreis ist seinen Offenlegungspflichten nachgekommen. In Anbetracht der umfangreich ermittelten und bereitgestellten Haushalts- und Finanzdaten waren die Kreistagsmitglieder in der Lage, sich einen zutreffenden Überblick über den gemeindlichen und kreislichen Finanzbedarf zu verschaffen. Ihnen war es auch möglich, die jeweiligen Bedarfe innerhalb des Abwägungsprozesses hinreichend zu berücksichtigen.

Wie schon im konkreten Verfahren zur Haushaltssatzung des Salzlandkreises 2020 stellt sich das VG Magdeburg auch im Falle der Haushaltssatzung des Bördekreises 2020 gegen die Auffassung der Klägerin, dass aus der Vielzahl und dem Umfang der Anlagen eine Unübersichtlichkeit und daraus eine Verunsicherung resultiere. Die Fülle des Materials war aus Sicht des Gerichtes schlichtweg erforderlich, da der Landkreis bei der Offenlegung verpflichtet war, den Mitgliedern des Kreistages die Zahlen aller Gemeinden und den Ablauf des Verfahrens zugänglich zu machen. Angesichts der systematischen und tabellarischen Aufreihung der Anlagen zur Beschlussvorlage waren diese aus Sicht des Gerichtes leicht zu erfassen.

Von einer nicht sachgerechten Unterrichtung der Kreistagsmitglieder aufgrund der Fülle des Materials kann auch deshalb ausgegangen werden, weil auch hier die (wesentlichen) abwägungsrelevanten Erwägungen zur Festsetzung der Kreisumlage in Textform komprimiert und übersichtlich auf wenigen Seiten zusammengefasst wurden.

Der Nachvollziehbarkeit der offengelegten Unterlagen steht auch nicht entgegen, dass die Ausführungen zu den rechtlichen Grundlagen weniger ausführlich und präzise ausgefallen sind. Im konkreten Fall bezogen sich die rechtlichen Darlegungen des Landkreises nur auf die materiell-rechtliche Frage der finanziellen Mindestausstattung, nicht jedoch auf den für die

Abwägungsentscheidung maßgebliche Erfordernis einer Abwägung der gleichrangigen finanziellen Interessen der Gemeinden und des Landkreises. Die rechtlichen Ausführungen in ihrer Gesamtheit reichen nach Auffassung des Gerichts im konkreten Fall gerade noch aus, um den Kreistagsmitgliedern einen zutreffenden Überblick über die rechtlichen Grundlagen der Kreisumlage zu verschaffen.

3. Materiell-rechtliche Anforderungen

Die sich aus dem Grundsatz des finanziellen Gleichklangs ableitenden verfahrensrechtlichen Pflichten sind Grundlage für die materiell-rechtliche Anforderung des Abwägungsprozesses zwischen den finanziellen Belange des Kreises und der Gemeinden.

Nachdem im konkreten Fall der Beklagte seiner Ermittlungspflicht ordnungsgemäß nachgekommen ist, bestand für ihn hinreichend Veranlassung dazu, die finanziellen Belange der Kommunen bei der Abwägungsentscheidung in besonderem Maße zu berücksichtigen. Denn das Ergebnis der Auswertung der von ihm ermittelten Haushalts- und Finanzdaten machte deutlich, dass die finanzielle Situation der kreisangehörigen Gemeinden zum Zeitpunkt der Datenerhebung eine gesteigerte Rücksichtnahme vom Kreis erforderte. Insoweit spricht bereits der Umstand, dass mehr als ein Drittel der kreisangehörigen Kommunen nicht dazu in der Lage ist, einen Haushaltsausgleich zu erzielen dafür, dass bei einer Querschnittsbetrachtung von einer eher kritischen Finanzlage des kommunalen Raumes auszugehen ist.

3.1. Rechtmäßiger Abwägungsvorgang

Der vom Landkreis festgesetzte Kreisumlagehebesatz für das Haushaltsjahr 2020 in Höhe von 39,15 v. H. ist aus Sicht des Verwaltungsgerichtes das Ergebnis einer sach- und insbesondere finanziell gerechten Abwägung.

Er verstößt nicht gegen den Grundsatz der gleichrangigen finanziellen Bedarfe von Landkreis und kreisangehörigen Gemeinden. Denn aus den dem Gericht vollumfänglich zur Verfügung gestellten Unterlagen ergeben sich keine hinreichend konkreten Anhaltspunkte dafür, dass der Landkreis die finanziellen Belange seiner Kommunen bei der Abwägungsentscheidung unberücksichtigt gelassen und bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes offensichtlich einseitig und rücksichtslos zugunsten seiner finanziellen Bedürfnisse gehandelt hat.

Im konkreten Fall konnte das Gericht keinen Abwägungsausfall dahingehend feststellen, dass der Landkreis im Abwägungsprozess lediglich vom eigenen Haushaltsausgleich „um jeden Preis“ getrieben war. Diese wäre auch nicht zu unterstellen, wenn es dem Landkreis mit dem letztendlich beschlossenen Umlagesatz gelingt, einen ausgeglichenen Haushaltsplan aufzustellen. Vielmehr wäre ein einseitiges und rücksichtsloses Vorgehen des Kreises dann gegeben, wenn sich den Unterlagen entnehmen lässt, dass der Beklagte den ursprünglich veranschlagten Kreisumlagesatz bewusst zu hoch angesetzt hat und es sich bei den folgenden Senkungen demnach nur um „scheinbare Reduzierungen“ eines von vorneherein unangemessenen und nicht sachgerechten Kreisumlagesatzes gehandelt hätte. Dies ist im konkreten Fall jedoch nicht ersichtlich bzw. vorgetragen worden.

Laut Gericht ist hinsichtlich der Frage, ob eine inhaltliche und sachorientierte Abwägung durch den Beklagten erfolgt ist, nicht nur auf die Sitzung des Kreistages, sondern auch auf die Sitzungen und Debatten der Ausschüsse im Vorfeld der Beschlussfassung abzustellen. Aus den Sitzungsprotokollen der verschiedenen Fachausschüsse ist im konkreten Fall eine ergebnisoffene und sachgerechte Abwägung ersichtlich.

Dem steht auch nicht von vornherein entgegen, dass der von der Kreisverwaltung und dem Ausschuss für Kreisentwicklung und Finanzen vorgeschlagene Kreisumlagesatz unverändert vom Kreistag beschlossen wurde. Eine Beschlussfassung entsprechend einer Beschlussvorlage kann allenfalls dann gegen eine materielle Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen sprechen, wenn der Vorschlag der Kreisverwaltung vom Kreistag schlechterdings übernommen wurde, ohne dass dieser hinterfragt wurde. Dies ist jedoch hier nicht der Fall.

Sodann betont das Gericht hinsichtlich der rechtlichen Prüfung des Abwägungsergebnisses, dass Kreisumlagesenkung gegenüber Vorjahren oder ein landesweiter Vergleich keine Indikatoren für einen pflichtgemäßen Abwägungsprozess darstellen. Im Übrigen erfolgt auch bei der rechtlichen Prüfung des Abwägungsergebnisses keine Prüfung der Ergebnisrichtigkeit, sondern der Prüfung möglicher vorliegender Gründe für eine einseitige und rücksichtslose Bevorzugung der kreislichen Interessen.

Das Gericht stellt fest, dass der Haushaltsausgleich eines Landkreises der Angemessenheit und Zumutbarkeit einer Kreisumlageerhebung nicht von vornherein entgegensteht. Denn bei der Suche nach einem angemessenen Kreisumlagehebesatz geht es nicht nur darum, was den Gemeinden (ggf. gerade noch) zumutbar ist, sondern ebenso um die Berücksichtigung der gesetzlichen Aufgaben und haushaltsrechtlichen Verpflichtungen des Landkreises. Aus dem Grundsatz des finanziellen Gleichranges im interkommunalen Raum folgt daher, dass der Landkreis die Verantwortung dafür trägt, dass der konkret festgesetzte Kreisumlagesatz nicht nur die gleichrangigen Interessen der Gemeinden berücksichtigt, sondern er (mit Hilfe der Einnahmen durch die Kreisumlage) auch die eigene Aufgabenwahrnehmung gewährleisten kann. Soweit von Verfassung wegen weder ein Vorrang für den (finanziellen) Bedarf des Landkreises noch für denjenigen der kreisangehörigen Gemeinden vorgesehen ist, darf und muss das Abwägungsergebnis auch die finanzielle Situation des Landkreises berücksichtigen.

In Bezug auf die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich gemäß § 99 Abs. 3 KVG LSA besteht lt. Gericht für den Landkreis im Regelfall keine Veranlassung dazu, einen unausgeglichene Haushalt und damit eine etwaige Beanstandung durch das Landesverwaltungsamt in Kauf zu nehmen, wenn es der Finanzbedarf der Gemeinden nicht zwingend erfordert. Hingegen hat er einen Fehlbedarf im Haushalt ggf. dann in Erwägung zu ziehen bzw. hinzunehmen, wenn eine vollständige Deckung des Fehlbedarfes die Grenze des für die Gemeinden Zumutbaren überschreitet. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn der beschlossene Kreisumlagesatz dazu führen würde, dass mehr als die Hälfte der kreisangehörigen Kommunen durch die Erhebung der Kreisumlage mit dem konkreten Umlagesatz einen negativen Haushalt zu verzeichnen hätten.

3.2. Finanzielle Mindestausstattung

Die Erhebung der Kreisumlage mit einem Umlagesatz von 39,15 v. H. wahrt nach Ansicht des VG Magdeburg auch den sich für die Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz ergebenden Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung und führt in diesem Zusammenhang 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 Selbst-

verwaltungsaufgaben wahrzunehmen, verweist das VG Magdeburg wie schon in seiner Entscheidung vom 28.10.2021 auf den inzwischen häufig angesetzten, und sich aus der Rechtsprechung des OVG Rheinland-Pfalz ergebenden Beurteilungszeitraum von zehn Jahren.

Eine Verletzung der finanziellen Mindestausstattung sowie eine etwaige Entwertung der Steuerhoheit ist aus Sicht des Gerichtes aber nur dann beachtlich, wenn diese eine Vielzahl von Gemeinden betreffen. 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.

Im Ergebnis führt die Kreisumlageerhebung des Landkreises nicht dazu, dass bei einer Vielzahl der kreisangehörigen Gemeinden des Landkreises das absolute Minimum der Finanzausstattung unterschritten wird.

Soweit die Klägerin sich darauf beruft, dass sie in Anbetracht der ebenfalls von ihr zu entrichtenden Verbandsgemeindeumlage eine Abschöpfungsquote von weit über 100 % zu erbringen hat, kann auch dies aus Sicht des VG Magdeburg dahinstehen. Zwar müssten die Landkreise bei der Bemessung der Kreisumlage die anderen Umlagepflichten der kreisangehörigen Gemeinden in Rechnung stellen, doch selbst wenn der Klägerin die Einnahmen wegen des Zusammenwirkens von Kreis- und Verbandsgemeindeumlage in den Vorjahren mehrfach praktisch zur Gänze entzogen wurden, hat dies jedenfalls keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit der Kreisumlageerhebung. Insoweit fehlt es auch hier daran, dass die Kreisumlage nicht bei einer Vielzahl der kreisangehörigen Kommunen zur Entwertung der Steuerhoheit führt.

Die Entscheidung ist noch nicht rechtskräftig. Wegen der weiteren Einzelheiten verweisen wir auf das in unserem Internetangebot unter www.kommunales-sachsen-anhalt.de, Rubrik **SGSA, Mitgliederservice, Kreisverbands-Info, Kreisumlage** eingestellte Urteil.

jl-ck