



An die
Landkreise
in Sachsen-Anhalt



Kreisumlage
Az.: 972-00/ga
Tel.: 0391/56531-35
ruby@landkreistag-st.de

19. August 2015

Rundschreiben Nr. 467/2015

Kommunalaufsichtliche Anweisung zur Erhöhung der Kreisumlage; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts

Bezug: Unser Rundschreiben Nr. 070/2014 vom 14. Februar 2014

Kurzfassung:

Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, dass die kommunalaufsichtliche Anweisung zur Erhöhung der Kreisumlage nicht zu beanstanden sei, solange sie nicht die finanzielle Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden als absolute Grenze der Kreisumlageerhebung verletzt. Der Landkreis dürfe eine Kreisumlagesatzerhöhung nicht mit Verweis auf eine unzureichende finanzielle Ausstattung verweigern. Solange es ihm möglich sei, Maßnahmen zur Haushaltssanierung zu ergreifen, sei es mit Blick auf die Garantie der Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG nicht zu beanstanden, wenn er landesrechtlich zu entsprechendem Handeln verpflichtet sei. Er müsse sich zudem seinerseits wegen der beklagten unzureichenden Finanzausstattung an das Land halten. Die Aufsichtsbehörde müsse ihrerseits sicherstellen, dass die angeordnete Maßnahme einer gerichtlichen Überprüfung anhand der für den Landkreis geltenden rechtlichen Anforderungen standhalte. Soweit die Kommunalaufsicht wie vorliegend in einem ersten Schritt von einem landesweiten Richtwert für eine maximale Umlagehöhe ausgehe, sei es Sache des Landkreises, im Rahmen der gebotenen Anhörung vor einer rechtswirksamen Verfügung zur Festsetzung des Hebesatzes konkret darzutun, dass die Grenze der Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden mit diesem Wert überschritten wäre.

Mit unserem o. g. Bezugsrundschreiben haben wir über den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) berichtet, einer Beschwerde des Landkreises Kassel gegen die Nichtzulassung der Revision gegen das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes (HessVGH) vom 14. Februar 2013 stattzugeben. Der HessVGH hatte im Verfahren die Frage, ob die von ihm angenommene Haushaltsnotlage des klagenden Landkreises darauf zurückzuführen sei, dass das beklagte Land Hessen

Albrechtstr. 7
39104 Magdeburg

Tel. (0391) 56 53 1 - 0
Fax (0391) 56 53 1 - 90

verband@landkreistag-st.de
<http://www.komsanet.de>

Stadtparkasse Magdeburg
IBAN: DE98 8105 3272 0037 0030 87
BIC: NOLADE21MDG

seinerseits seiner landesverfassungsrechtlichen Finanzausstattungsverpflichtung nicht nachkommt, für unerheblich erklärt und daher offengelassen. Im Revisionsverfahren wollte das BVerwG klären, ob diese Rechtsauffassung mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vereinbar ist.

Die Revision des Landkreises hatte im Ergebnis keinen Erfolg. Das BVerwG entschied am 16. Juni 2015 mit dem als **Anlage** beigefügten Urteil und stellte dabei folgende Leitsätze heraus:

1. *Eine landesrechtliche Pflicht der kommunalen Aufgabenträger zum Haushaltsausgleich und zur Verringerung eines Haushaltsdefizits ist mit der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar.*
2. *Die Kommunalaufsichtsbehörde darf der Kommune innerhalb eines für diese eröffneten Gestaltungsspielraums grundsätzlich nicht eine bestimmte Maßnahme alternativlos vorschreiben. Anderes kann gelten, wenn angesichts des absehbaren zeitlichen Auslaufens einer realisierbaren Handlungsmöglichkeit keine realisierbare Alternative mehr besteht.*
3. *Eine aufsichtsbehördliche Anweisung zur Festlegung eines bestimmten Kreisumlagesatzes muss ausreichend Rücksicht auf den Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden nehmen.*
4. *Ein Gemeindeverband ist von seinen landesrechtlichen Pflichten zum Haushaltsausgleich nicht bundesverfassungsrechtlich dadurch freigestellt, dass er eine unzureichende Finanzierung vom Land erhält.*

Sachverhalt

In der Sache stritten der Landkreis Kassel und das beklagte Land Hessen darüber, ob das Regierungspräsidium Kassel als Kommunalaufsichtsbehörde den Landkreis zu Recht durch eine im Wege der Ersatzvornahme im Sommer 2010 vollzogene Anweisung gezwungen hat, im Kreishaushalt für das Jahr 2010 den Hebesatz für die sog. Kreisumlage von durch den Kreistag beschlossenen 32,5 v.H. auf 35,5 v.H. der Umlagegrundlagen zu erhöhen. Der Landkreis sah in diesem Vorgehen des Landes einen unzulässigen Eingriff in seine Finanzhoheit sowie in sein Recht auf kommunale Selbstverwaltung und wurde in dieser Rechtsansicht vom Verwaltungsgericht Kassel in erster Instanz bestätigt.

Die gegen dieses Urteil zugelassene Berufung des Landes Hessen hatte jedoch beim HessVGH Erfolg. Die Landkreise seien zum Ausgleich ihres Haushalts verpflichtet, eine Kreisumlage von ihren Gemeinden zu erheben, soweit ihre sonstigen Einnahmen oder Erträge zum Ausgleich ihres Haushaltes nicht ausreichten. Auch die vom Land Hessen gewählte Vorgehensweise einer kommunalrechtlichen Anweisung sei nach Auffassung des HessVGH nicht zu bestanden, weil insbesondere eine sonst in Betracht kommende Beanstandung des Haushaltes nicht zu einem ordnungsgemäß verabschiedeten Haushalt geführt hätte. Der HessVGH führte fort, dass die von dem Landkreis vorgetragene Problematik, wonach er zu 99 % Pflichtaufgaben zu erfüllen habe, während die Selbstverwaltungsaufgaben nur noch 1 % des Haushalts ausmachten, in dem hier zu prüfenden Rahmen keine Berücksichtigung finden könne, auch wenn der Landkreis damit eine nicht von der Hand zu weisende Schwierigkeit anspreche. Auch die weiteren Ausführungen, aus Art. 137 Abs. 5 HV ergebe sich eine vorrangige Finanzverpflichtung des Landes Hessen, der er

sich nicht durch den Gebrauch von Mitteln der Kommunalaufsicht entziehen könne, sei für sich gesehen zutreffend. Dies ändere jedoch nichts daran, dass für die Festsetzung der Kreisumlage die Regelung des § 37 HessFAG maßgeblich sei. Ob das beklagte Land seinerseits seinen Verpflichtungen aus Art. 137 Abs. 5 HV und § 28 Abs. 2 HessFAG nachkomme, sei sehr zweifelhaft, aber nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

Die Revision gegen dieses Urteil wurde nicht zugelassen. Der vom Landkreis Kassel vor dem BVerwG erhobenen Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision wurde von diesem mit Beschluss vom 29. Januar 2014 stattgegeben. Der HessVGH hatte im Verfahren die Frage, ob die von ihm angenommene Haushaltsnotlage des klagenden Landkreises darauf zurückzuführen sei, dass das beklagte Land Hessen seinerseits seiner landesverfassungsrechtlichen Finanzausstattungsverpflichtung nicht nachkommt, für unerheblich erklärt und daher offengelassen. Im Revisionsverfahren wollte das BVerwG nun klären, ob diese Rechtsauffassung mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vereinbar ist.

Wie bereits im Verfahren Malbergweich (unser Rundschreiben Nr. 198/2013 vom 28. März 2013) hat auch im Verfahren des Landkreises Kassel der Vertreter des Bundesinteresses (VBI) zu der aufgeworfenen Frage sowie zu den Rahmenbedingungen des vorliegenden Revisionsverfahrens Stellung genommen.

Bezogen auf die Ausgangsfrage, ob der HessVGH die Frage, ob die von ihm angenommene Haushaltsnotlage des klagenden Landkreises darauf zurückzuführen sei, dass das beklagte Land Hessen seinerseits seiner landesverfassungsrechtlichen Finanzausstattungsverpflichtung nicht nachkommt, für unerheblich erklären und daher offenlassen durfte, stellte er eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts des Landkreises Kassel und damit einen Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG fest. **Art. 28 Abs. 2 gewährleiste sowohl den Gemeinden als auch den Landkreisen das Recht auf eine angemessene, aufgabenadäquate Finanzausstattung.** Er wandte sich sodann der Kreisumlage zu und zeigt das Spannungsfeld zwischen Finanzierung der Kreisaufgaben auf der einen und Berücksichtigung der gleichrangigen Interessen der Gemeinden auf der anderen Seite auf, wobei die finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden der Kreisumlageerhebung eine absolute Grenze setze. Entgegen der Auffassung des HessVGH sei diese Grenze auch vorliegend relevant. Es stehe weder dem einzelnen Landkreis noch dem Land zu, sich von der Beachtung des Kernbereichs der gemeindlichen Selbstverwaltung unter Hinweis auf die eigene marode Haushaltslage zu dispensieren.

Für einen finanziell unzureichend aufgestellten Landkreis habe das Land bzw. der Landesgesetzgeber vorrangig Sorge zu tragen. Der VBI unterstreicht insoweit nochmals die Ausführungen des BVerwG zum Fall Malbergweich und hebt heraus, dass der verfassungsfeste Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung auch bei einer allgemeinen Notlage der öffentlichen Haushalte auch für den Kläger, d.h. den Landkreis Kassel, gelte. Zum einen gelte Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG, auf den sich das BVerwG gestützt habe, auch für die Landkreise. Zum anderen müsse der Landesgesetzgeber dafür sorgen dass unterhalb der Landesebene eine kommunale Verwaltungsebene bestehe, der ein eigenständiges Verwaltungshandeln universell ermöglicht werde. Dies erstrecke sich auch auf die Landkreise. Bezogen auf den Fall des Landkreises Kassel hebt der VBI hervor, dass bei einem Anteil der freiwilligen

Selbstverwaltungsaufgaben am Haushalt von 1 % nicht mehr von einem „merklichen“ Umfang und damit der Erfüllung der Mindestgarantie gesprochen werden könne.

Wie bereits das BVerwG streicht der VBI die Letztverantwortung des Landes für die kommunale Finanzausstattung heraus. Er führt sodann fort, dass, wenn sowohl den Kreisen als auch den kreisangehörigen Gemeinden ein Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung zuerkannt werde, sich daraus Grenzen für das Weisungsrecht der Kommunalaufsicht ergäben. Zum einen begrenze der Anspruch der kreisangehörigen Gemeinden auf Mindestausstattung die Verpflichtung des Landkreises zum Haushaltsausgleich und die daraus folgende Pflicht zur Erhöhung der Kreisumlage, die dazu führt, dass den kreisangehörigen Gemeinden das Existenzminimum entzogen würde. Zum anderen dürften die vom Landkreis geforderten Einsparungen nicht dazu führen, dass er selbst die nicht mehr über die verfassungsrechtlich geschützte Mindestausstattung verfügt. Der VBI betont insoweit, dass der Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung auch beinhalte, dass der Landkreis ungeachtet geforderter Einsparungen in der Lage sein müsse, neben den staatlichen Aufgaben ein Minimum an zugewiesenen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zu erfüllen.

Insgesamt ergebe sich aus den Ausführungen, dass das Urteil des HessVGH auf Defiziten beruhe. Der VBI vermutet, dass das BVerwG noch nicht abschließend urteilen könne. Dazu bedürfe es vielmehr noch weiterer tatsächlicher Feststellungen.

Der VBI geht sodann auf die Rahmenbedingungen des vorliegenden Verfahrens ein und weist auf die im bundesweiten Vergleich schlechte Situation der kommunalen Gemeinschaft in Hessen hin. Die hessischen Kommunen seien zwar einnahmestark und ihre pro-Kopf-Einnahmen hätten den Kommunen der meisten anderen Flächenländern gereicht, ihre Ausgaben zu decken. Sie wiesen aber auch die höchsten Ausgaben je Einwohner auf.

Entscheidungsgründe

Das BVerwG erachtet die zulässige Revision als unbegründet und erklärt, dass das angegriffene Berufungsurteil nicht gegen Bundesrecht verstoße.

Das BVerwG stellt fest, dass die angegriffene Verfügung in die kommunale Finanzhoheit des Landkreises als Teil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie eingreife, welche die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens beinhalte. Die für Kreise als Gemeindeverbände und für Gemeinden gleichermaßen geltende Gewährleistung der finanziellen Eigenverantwortung sei notwendiges Korrelat der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung; sie sei durch die Ergänzung des Art. 28 Abs. 2 GG um Satz 3, wonach die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfasst, klarstellend verstärkt worden. Zu den von der Finanzautonomie des Landkreises umfassten Entscheidungen gehöre auch die Festsetzung der Höhe der Kreisumlage.

Das BVerwG schränkt sodann jedoch ein, dass die den Gemeindeverbänden gewährleistete Garantie der kommunalen Selbstverwaltung allerdings vom Gesetzgeber ausgestaltet und beschränkt werden könne. Dazu gehörten auch landesrechtliche Regelungen über die staatliche Kommunalaufsicht. Die staatliche Rechtsaufsicht

über die Landkreise sei wie bei den Gemeinden ein verfassungsrechtlich gebotenes Korrelat der kommunalen Selbstverwaltung

Das BVerwG stellt fest, dass die Voraussetzung für ein kommunalaufsichtliches Einschreiten gegenüber dem Landkreis im Wege einer Anweisung nach § 54 HKO i.V.m. § 139 HGO - die Verletzung einer dem Kläger obliegenden Verpflichtung - hier gegeben war. Der HessVGH habe den landesrechtlichen Normen des § 52 Abs. 1 HKO i.V.m. § 92 Abs. 3 Satz 1 HGO eine Pflicht des Klägers zum Haushaltsausgleich entnommen, von der nur in Ausnahmefällen abgewichen werden dürfe.

Lasse die Haushaltsnotlage eines kommunalen Aufgabenträgers einen vollständigen Ausgleich trotz äußerster Sparsamkeit und Ausschöpfung aller Einnahmequellen nicht zu, so bestehe jedenfalls eine Pflicht, das Haushaltsdefizit so gering wie möglich zu halten. Diese Auslegung des Landesrechts sei mit der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar. Auf welchem Wege das Ziel des Haushaltsausgleichs erreicht wird, liege dabei in der Gestaltungsfreiheit des kommunalen Trägers. Lasse die gegenwärtige Haushaltsnotlage einen vollständigen Haushaltsausgleich nicht zu, sei auch eine Pflicht zur Defizitminimierung bei Wahrung eines vorhandenen Gestaltungsspielraumes des Trägers der kommunalen Selbstverwaltung mit der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar.

Das BVerwG führt fort, dass die berufsgerichtliche Annahme einer Pflichtverletzung nicht schon deshalb zu beanstanden sei, weil dem Landkreis ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung trotz aller Anstrengungen nicht möglich gewesen wäre. Neben der Erhöhung der Kreisumlage seien im Verlaufe der Verhandlungen der Beteiligten auch Einsparmöglichkeiten auf der Ausgabenseite des klägerischen Haushaltes genannt worden, deren Anrechnung auf die Erhöhung des Kreisumlagesatzes das Land in seiner aufschiebend bedingten Haushaltsgenehmigung zunächst zugestanden hatte. Der Landkreis habe nicht in Abrede gestellt, dass er noch Ausgabenkürzungen hätte beschließen können und sein Vortrag, er nehme zu 99 % Pflichtaufgaben wahr, schließe nicht aus, dass er die ihm übertragenen Aufgaben im Einzelnen noch sparsamer hätte erledigen können. Unabhängig davon, welches Ausmaß an Einsparungen dabei erreichbar gewesen wäre, sei der Landkreis jedenfalls im Umfang der ihm möglichen Sparmaßnahmen und Umlageerhöhung landesrechtlich zur Annäherung an einen Haushaltsausgleich verpflichtet gewesen.

Das BVerwG wendet sich sodann der vom Landkreis ins Feld geführten Finanzausstattungspflicht des Landes zu und erklärt, dass der Landkreis sich seiner gesetzlichen Pflicht zur Minimierung des Haushaltsdefizits nicht durch Verweis auf eine seiner Auffassung nach unzureichende Finanzierung durch das beklagte Land entziehen könne. Solange es ihm möglich sei, Maßnahmen zur Haushaltssanierung zu ergreifen, sei es aus Sicht der Garantie der Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG nicht zu beanstanden, wenn er landesrechtlich zu entsprechendem Handeln verpflichtet sei.

Das BVerwG beanstandet auch nicht, dass der HessVGH dem Landesrecht wegen der anhaltenden Haushaltsnotlage des Klägers dessen Verpflichtung entnimmt, den Kreisumlagesatz auf das unter Berücksichtigung der Belange der kreisangehörigen

Gemeinden Höchstmögliche festzusetzen. Es erinnert daran, dass die Garantie des Kerngehalts der kommunalen Selbstverwaltung der Gemeinden der Kreisumlageerhebung eine absolute Grenze dort ziehe, wo sie zu einer strukturell unzureichenden Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden führe und ihnen dadurch die Möglichkeit zu einem eigenständigen und eigenverantwortlichen Handeln nehmen würde. Die eigene finanzielle Notlage stelle den Landkreis nicht von der Pflicht zur Beachtung des Kernbereichs der gemeindlichen Selbstverwaltung frei. Vielmehr müsse sich dieser bei unzureichender eigener Finanzausstattung seinerseits an das Land (den Landesgesetzgeber) halten und könne seine Finanznot nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen.

Nach den tatsächlichen Feststellungen des angegriffenen Urteils hätte der Kläger den Kreisumlagesatz für das Haushaltsjahr 2010 weit über die Grenze des den zahlungspflichtigen Gemeinden Zumutbaren hinaus bei ca. 70 % festsetzen müssen, um zu einem ausgeglichenen Haushalt zu kommen. Angesichts der Größenordnung seines Defizits musste er aufgrund des dargestellten Landesrechts den höchstmöglichen Kreisumlagesatz unabhängig davon ausschöpfen, ob auch auf der Ausgabenseite des Haushaltes noch Einsparungen möglich waren. Es begegne daher aus Sicht des Bundesrechts keinen Bedenken, dass der HessVGH dem Kläger bei der Entscheidung über den konkreten Kreisumlagesatz abverlangt hat, seine Kräfte zur Sanierung des notleidenden Haushalts bis zur Grenze des ihm rechtlich Möglichen anzuspannen.

Zu der vom Land postulierten Grenze der Kreisumlageerhebung bei 58 v.H. hält das BVerwG fest, dass der Landkreis gegen diese Feststellung nicht mit revisionsrechtlichen Verfahrensrügen vorgegangen sei. Er habe auch in der Sache nicht geltend gemacht, mit der vom Land angewiesenen Höhe der Kreisumlage werde die Leistungsfähigkeit aller oder einzelner kreisangehöriger Gemeinden überschritten.

Das BVerwG fährt fort, dass das Land nicht auf das Aufsichtsmittel einer Beanstandung beschränkt gewesen sei. Es durfte dem Landkreis durch eine Anweisung nach § 54 HKO i.V.m. § 139 HGO eine Erhöhung des Kreisumlagesatzes um 3 Prozentpunkte vorgeben.

Die Kommunalaufsicht dürfe allerdings nicht im Wege einer „Einmischungsaufsicht“ in Entscheidungsspielräume eindringen, die sich den kommunalen Aufgabenträgern eröffnen. Einnahmen- wie ausgabenseitig Maßnahmen zum Haushaltsausgleich zu ergreifen, sei Aufgabe der Entscheidungsgremien des kommunalen Aufgabenträgers. Innerhalb eines bestehenden Gestaltungsspielraums sei es der Kommunalaufsicht untersagt, der Kommune bestimmte Maßnahmen alternativlos vorzuschreiben. Auf der Ausgabenseite sei die Aufsichtsbehörde grundsätzlich darauf beschränkt, eine Reduzierung der Mittel für freiwillige Leistungen insgesamt anzumahnen, ohne konkrete Mittel oder einzelne Ansätze vorzuschreiben. Entsprechendes muss für die Einnahmeseite gelten.

Erfülle der kommunale Aufgabenträger seine Pflichten nicht, sei die Aufsichtsbehörde freilich nach sachgerechter Ausübung ihres Entschließungs- und Auswahlermessens zur Beanstandung und Aufhebung einer pflichtwidrigen

Maßnahme befugt. Bestehe zudem in Anbetracht der haushaltswirtschaftlichen Beschlüsse des kommunalen Aufgabenträgers und des unmittelbar bevorstehenden zeitlichen Auslaufens einer realisierbaren Handlungsmöglichkeit, um der Rechtswidrigkeit des kommunalen Handelns abzuhelpfen, keine Auswahl alternativ zu ergreifender verschiedener Maßnahmen mehr, dürfe die Aufsichtsbehörde im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht auch weitergehend in die Selbstverwaltung der Kommune eingreifen und ihr aufgeben, in welcher Weise sie einen gesetzeskonformen Zustand herzustellen hat. Dabei hat sie die schonendste, am wenigsten in die Gestaltungsautonomie des kommunalen Aufgabenträgers eingreifende Maßnahme zu wählen.

Nach diesem Maßstab sei nicht zu beanstanden, dass das Land den Landkreis zu einer Erhöhung des Kreisumlagesatzes angewiesen habe. Dies wird vom BVerwG ausführlich dargelegt. Es resümiert, dass, nehme man den gesamten Verlauf des kommunalaufsichtlichen Einwirkens des Landes auf den Landkreis für das Haushaltsjahr 2010 in den Blick, dem Landkreis nicht alternativlos eine einzelne Konsolidierungsmaßnahme vorgegeben worden sei. Vielmehr habe die Aufsichtsbehörde ihm Gelegenheit zu eigenen Gestaltungsentscheidungen gegeben, bevor sie ihre Verfügung auf eine effektive Maßnahme konzentriert habe, die nach dem 31. August nicht mehr hätte getroffen werden können. Damit habe sie sich im Interesse der langfristigen Sanierung der Kreisfinanzen im Rahmen einer zulässigen Kommunalaufsicht gehalten.

Das BVerwG setzt fort, dass auch die in der angefochtenen Verfügung angewiesene Höhe des Hebesatzes für die Kreisumlage keinen revisionsrechtlichen Bedenken begegne. Zwar komme es für die Frage, ob eine dem Finanzbedarf des Kreises dienende Kreisumlageerhöhung hinreichend Rücksicht auf den Finanzbedarf der Gemeinden nimmt, auf die Verhältnisse der konkreten kreisangehörigen und umlagepflichtigen Gemeinden an. Dem werde ein landesweit angelegter rechnerischer Maßstab, wie ihn hier der Beklagte und das Berufungsgericht der hessischen Konsolidierungsleitlinie entnommen haben, nicht ohne Weiteres gerecht. Der Landkreis habe jedoch keine Verfahrensrügen gegen die Feststellung in dem Berufungsurteil erhoben, dass eine Umlageverpflichtung in der angewiesenen Höhe die hier konkret zu betrachtenden kreisangehörigen Gemeinden nicht über Gebühr in Anspruch nahm.

Revisionsgerichtlich sei daher davon auszugehen, dass der vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport für die Kommunalaufsicht vorgegebene Orientierungswert einer Umlagehöhe von insgesamt 58 % im Haushaltsjahr 2010 nicht in die von Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistete finanzielle Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden eingriff.

Das BVerwG fügt an, dass das Land nach dem revisionsrechtlich bindend festgestellten Sachverhalt auch nicht seine Ermittlungspflichten verletzt habe, die ihm bei der Wahrnehmung seiner kommunalaufsichtlichen Befugnisse oblagen, um eine gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden hinreichend rücksichtsvolle Erhöhung des Hebesatzes zu gewährleisten. Auch insoweit hat der Landkreis keine Verfahrensrügen gegenüber den berufsgerichtlichen Feststellungen erhoben, dass der Rückgriff auf den landesweiten Erfahrungswert - der wohl eher einen verwaltungsin-

ternen Orientierungswert darstellte - den Verhältnissen im klägerischen Landkreis angemessen war und dieser Wert vom Landkreis inzwischen akzeptiert werde.

Es hebt sodann hervor, dass es für die Verpflichtung des Landkreises, den eigenen Finanzbedarf und denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln, nicht ausreichend sei, wenn sich der Landkreis allein auf einen landesweiten Orientierungswert stützen würde. Es setzt fort, dass auch die Kommunalaufsicht den Landkreis nicht zu einer rechtswidrigen Maßnahme anhalten dürfe, sondern allein auf die Einhaltung seiner Verpflichtungen hinzuwirken habe. Die Aufsichtsbehörde müsse sicherstellen, dass die Maßnahme einer gerichtlichen Überprüfung anhand der für den Landkreis geltenden rechtlichen Anforderungen standhalte. Soweit die Kommunalaufsicht in einem ersten Schritt von einem landesweiten Richtwert für eine maximale Umlagehöhe ausgehe, so sei es Sache des Landkreises, im Rahmen der gebotenen Anhörung vor einer rechtswirksamen Verfügung zur Festsetzung des Hebesatzes konkret darzutun, dass die Grenze der Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden mit diesem Wert überschritten wäre. Dies habe der Landkreis hier jedoch weder im kommunalaufsichtlichen Verwaltungsverfahren noch im Verfahren vor den Tatsachengerichten geltend gemacht.

Das BVerwG stellt schließlich fest, dass die angegriffene Anweisungsverfügung nicht unverhältnismäßig in die Finanzhoheit des Klägers eingreife. Die Auswahl des aufsichtlichen Mittels sei nicht zu beanstanden. Sie war darauf gerichtet und geeignet, dem Landkreis zur Sicherung seiner künftigen Gestaltungsfreiheit Mehreinnahmen zu verschaffen. Weniger intensiv in die Finanzhoheit des Landkreises eingreifende und dabei gleich geeignete Maßnahmen hätten nicht zur Verfügung gestanden. Auch durch eine etwaige unzureichende Finanzausstattung des Landkreises werde die Verhältnismäßigkeit der angegriffenen Anweisungsverfügung nicht in Frage gestellt. Das Berufungsgericht habe eine solche Minderausstattung seitens des beklagten Landes im Hinblick auf Art. 137 Abs. 5 HV und § 28 Abs. 2 FAG-HE zwar für möglich gehalten, hat hierzu aber - nach seiner Rechtsauffassung folgerichtig - keine tatsächlichen Feststellungen getroffen.

Das BVerwG stellt dazu fest, dass es vorliegend keiner Entscheidung bedürfe, ob auch den Gemeindeverbänden entsprechend ihrer aus Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG folgenden Garantie eines Mindestaufgabenbestandes wie den Gemeinden ein Recht auf aufgabenadäquate finanzielle Ausstattung sowie auf eine abwägungsfeste finanzielle Mindestausstattung im „Kernbereich“ ihrer Selbstverwaltungsgarantie zukomme. Zu Begründung führt es aus, dass der Landkreis nicht alle Möglichkeiten genutzt habe, auf Grundlage bestehenden Landesrechts zusätzliche Finanzmittel beim Land zu erwirken. Zudem würde sich ein Anspruch auf (ergänzende) Finanzierung zur Gewährleistung der angemessenen Ausstattung des Kreises an den Landesgesetzgeber richten. Er würde jedoch nicht die Kommunalaufsicht als Exekutivbehörde in die Lage versetzen, von Maßnahmen abzusehen, deren es nach geltendem Gesetzesrecht zur Sicherung rechtmäßigen Handelns der Kreise bedarf.

Dazu verweist das BVerwG zunächst auf den Landausgleichsstock, der die Möglichkeit einer Gewährung von Zuweisungen nicht nur an Gemeinden, sondern ausdrück-

lich auch an Landkreise vorsehe. Zwar sähen die entsprechenden „Richtlinien über die Gewährung von Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock“ des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport ab dem Jahr 2003 keine Gewährung von Zuweisungen an Landkreise mehr vor und verwiesen die Kreise damit auf das ihnen zur Finanzierung ihrer Aufgabenwahrnehmung gesetzlich gewährte Instrument der Kreisumlage; die Möglichkeit des Belastungs- oder Härteausgleichs soll dann nur die Folgen einer Überspannung der Gemeindehaushalte infolge der Kreisumlageerhebung mildern. Ob diese Richtlinie mit der gesetzlichen Regelung in § 28 Abs. 2 FAG-HE vereinbar ist, sei offen. Wie das HessVGH feststelle, habe der Landkreis Mittel aus dem Landesausgleichsstock nicht beantragt und damit auf eine rechtliche Klärung etwaiger gesetzlicher Ansprüche verzichtet. Bereits dies schließe eine Unverhältnismäßigkeit der kommunalaufsichtlichen Durchsetzung seiner Pflicht zur Annäherung an einen Haushaltsausgleich aus.

Des Weiteren hätte der Landkreis verfassungsgerichtlich gegen eine seiner Auffassung nach unzureichende Finanzausstattung durch das Land vorgehen können. Auch insoweit habe er es unterlassen, über seine bisherigen Finanzierungsmittel hinausgehende Finanzierungsansprüche gerichtlich klären zu lassen. Das BVerwG stellt dazu heraus, dass es bereits im Verfahren Malbergweich entschieden habe, dass der Landkreis sich wegen einer unzureichenden finanziellen Ausstattung an das Land (den Landesgesetzgeber) halten müsse (BVerwGE 145, 378 Rn. 37).

Es führt dazu weiter aus, dass der Landesgesetzgeber mit dem jeweiligen Landesfinanzausgleichsgesetz ein differenziert austariertes Gesamtsystem der wechselseitigen Finanzierungspflichten und Zuweisungsrechte der Aufgabenträger im Lande gestalte, wobei ihm nach der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte ein nur beschränkt überprüfbarer Gestaltungsspielraum zukomme. Innerhalb seines Gestaltungsspielraums habe der Landesgesetzgeber auch eine fehlerfreie Ermittlungs- und Verteilungsmethodik zu wählen. Eine entsprechende gestalterische Kompetenz, um die Angemessenheit des Teilbereichs des Finanzausgleichs zwischen Land und Landkreis zu ermitteln und zu bewerten, komme der Kommunalaufsichtsbehörde demgegenüber nicht zu. Sie sei gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an die im Finanzausgleichsgesetz enthaltenen Vorgaben für die Umlageerhebungspflicht des Kreises gebunden und habe deren Einhaltung durch den Landkreis zu gewährleisten. Auch insofern komme ihr eine Befugnis zur Korrektur der dort getroffenen gesetzgeberischen Entscheidungen nicht zu; das Aufsichtsermessen sei zu einer solchen Korrektur nicht eröffnet.

Wegen der weiteren Einzelheiten nehmen wir auf das anliegend beigefügte Urteil des BVerwG Bezug.



Theel

Anlage

(**nur** digital in unserem verbandsinternen Internetangebot unter „Rundschreiben“)