

Nr. 104

OVG Thüringen bekräftigt Rechtsprechung des BVerwG zur Kreisumlage

Mit den KNSA-Beiträgen 102/2013 vom 22.03.2013, 235/2013 und 272/2013 vom 21.06.2013 hatten wir über das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 31.01.2013 (8 C 1.12) berichtet. Das BVerwG hatte entschieden, dass eine Kreisumlage, die der Landkreis von seinen kreisangehörigen Gemeinden erhebt, nicht dazu führen darf, dass den Gemeinden keine finanzielle Mindestausstattung zur Wahrnehmung von Pflichtaufgaben sowie von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben verbleibt. Allerdings zog das Gericht die Grenze des verfassungsrechtlich noch Hinnehmbaren so, dass diese erst überschritten ist, wenn die Gemeinden nicht nur vorübergehend in einem Haushaltsjahr, sondern dauerhaft bzw. über einen längeren Zeitraum durch die Erhebung der Kreisumlage die Gemeinde strukturell unterfinanziert ist.

Zudem äußerte sich das BVerwG zur Ausstattungsverantwortung der Länder für ihre Kommunen, unabhängig von deren eigener Leistungsfähigkeit. So könne der Landesgesetzgeber eine strukturelle Unterfinanzierung der Gemeinden nicht mit Hinweis darauf rechtfertigen, dass auch die Haushaltslage des Landes notleidend sei. Zwar haben die Landkreise bei der Erhebung der Kreisumlage die Finanzlage der Kommunen zu berücksichtigen. Weder eine Regelung des Landesgesetzgebers noch der Landkreise dürften jedoch zu einer strukturell unzureichenden Finanzausstattung der Gemeinden führen, auch die Erhebung der Kreisumlage nicht. Es sei mit Art. 28 Abs. 2 GG nicht vereinbar, wenn die Erhebung der Kreisumlage die Pflicht zur Beachtung des Schutzes des „Kernbereiches“ der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie außer Kraft setze. Sofern dies der Fall sei und die Finanzausstattung eines Landkreises unzureichend sei, müsse sich dieser an das Land bzw. den Landesgesetzgeber halten. Er dürfe seine Finanznot nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen.

Während das Bundesverwaltungsgericht den Zeitraum jedoch nicht näher definierte, ab wann eine Gemeinde dauerhaft bzw. über einen längeren Zeitraum durch die Erhebung der Kreisumlage strukturell unterfinanziert ist, urteilte das OVG Rheinland-Pfalz im Anschluss an diese Rechtsprechung mit Urteil vom 21.02.2014 (10 A 1051/13), dass eine strukturelle Unterfinanzierung einer Gemeinde (und damit zugleich ein Verstoß gegen den in Art. 28 Abs. 2 GG garantierten Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden) bei Anwendung dieser Grundsätze frühestens nach 10 Jahren feststellbar sei, selbst wenn in jedem einzelnen Jahr keine positiven freien Finanzspritzen erreicht werden. Über das Urteil berichteten wir mit KNSA-Beitrag 291/2014 vom 21.07.2014.

Das BVerwG bekräftigte seine Rechtsprechung aus 2013 zur finanziellen Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden im Zusammenhang mit der Kreisumlageerhebung durch Urteil vom 16.06.2015 (Az. BVerwG 10 C 13.14). Hierüber berichteten wir mit KNSA-Beitrag 342/2015 vom 15.09.2015.

Urteil OVG Thüringen vom 07.10.2016

Mit KNSA-Beitrag 459/2016 vom 15.11.2016 hatten wir über die Pressemitteilung des OVG Thüringen zu dessen am 07.10.2016 verkündeten Urteil (3 KO 94/12) berichtet, wonach im Landkreis Nordhausen die Erhebung der Kreisumlage für 2007 rechtswidrig war.

Streitbefangen war im Ausgangsverfahren der Kreis- und Schulumlagebescheid einer kreisangehörigen Stadt für das Jahr 2007. Der Umlagesatz der Kreisumlage betrug 31,98 %, der der Schulumlage 10,48 %. Der von der Stadt eingelegte Widerspruch wurde zurückgewiesen. Zur Begründung wurde ausgeführt, bei der Berechnung sei fälschlicherweise der Aufwand für Zinsen und Tilgung von Krediten zur Finanzierung der Investitionen an Grund- und Regelschulen nicht in die Berechnung der Schulumlage eingegangen, obwohl dieser als Aufwand für Sach- und Schulaufwand anzusehen sei. Stattdessen sei er in die Kreisumlage eingeflossen. Dem Landkreis sei aber eine unschädliche Feh-

lergrenze in Höhe von 1 % zuzubilligen, die durch die fehlerhafte Berechnung nicht überschritten werde.

Bei der daraufhin eingereichten Klage stellte die Stadt auf eine Verletzung der finanziellen Mindestausstattung ab. Sie verfügt seit Jahren über keinen ausgeglichenen Haushalt und die freiwilligen Leistungen und Ausgaben zur Daseinsvorsorge sind stark reduziert worden. Es müsse jedoch ein Mindestmaß der Erfüllung von Aufgaben der freiwilligen Selbstverwaltung gewährleistet sein, das unterschritten sei, wenn weniger als 5 % des Verwaltungshaushaltes zur Finanzierung solcher Aufgaben zur Verfügung stehe.

Mit Urteil vom 14.12.2011 hatte das Verwaltungsgericht Weimar (3 K 1020/09 We) der Klage stattgegeben und den Kreisumlagebescheid in der Fassung des Widerspruchsbescheides aufgehoben. Zur Begründung führte das Gericht u.a. aus, dass das ThürFAG zwar den Landkreisen erlaube, ihren - bei sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung - nicht gedeckten Finanzbedarf auf die kreisangehörigen Gemeinden umzulegen. Dabei dürfe der Kreis aber nicht in den Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts der kreisangehörigen Gemeinden eingreifen. Dies habe der beklagte Landkreis jedoch trotz Anhaltspunkten nicht geprüft. Art. 93 ThürVerf und Art. 28 GG garantierten eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Daraus ergebe sich letztlich die absolute Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung. Es müsse den Gemeinden und Gemeindeverbänden mindestens möglich sein, nach Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben überhaupt noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, da ansonsten von einer gemeindlichen Selbstverwaltung nicht mehr die Rede sein könne. Die finanzielle Mindestausstattung sei als absolut geschützte Untergrenze nicht verhandelbar, unterliege damit keinen Relativierungen durch andere öffentlich-rechtliche Belange.

Gegen das Urteil war der beklagte Landkreis in Berufung gegangen.

Inzwischen liegen die schriftlichen Urteilsgründe der Entscheidung des OVG Thüringen vom 07.10.2016 (Az.: 3 KO 94/12) vor. Das Gericht hat seiner Entscheidung folgende Leitsätze vorangestellt.

1. Art. 28 Abs. 2 GG als auch Art. 91, 93 ThürVerf (juris: Verf TH) gewährleisten den Gemeinden eine aufgabenadäquate Finanzausstattung. Diese verfassungsrechtliche Garantie gilt auch im Verhältnis der kreisangehörigen Gemeinde zum Kreis.
2. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist jedenfalls dann nicht mehr gewahrt, wenn den Kommunen die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben infolge einer unzureichenden Finanzausstattung unmöglich ist und ein finanzieller Spielraum für diese Aufgaben, bei denen die Kommunen autonom entscheiden können, ob und wie sie wahrgenommen werden, nicht mehr besteht. Dieser geschützte Kernbereich zieht Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs wie der Kreisumlage eine absolute Grenze. Er ist dann verletzt, wenn die Gemeinde strukturell und auf Dauer außerstande ist, ihr Recht auf eine eigenverantwortliche Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.
3. Der Kreis hat den Finanzbedarf der umlageverpflichteten Gemeinden in seine dem Erlass der Haushaltssatzung und der Festsetzung der Umlagen vorausgehenden Erwägungen aufzunehmen.
4. Die Umlageforderung ist im Einzelfall so zu bemessen, dass sie die Mindestgrenze der gemeindlichen Finanzausstattung nach den verfassungsrechtlichen Maßgaben berücksichtigt.

In seinen Entscheidungsgründen führt das Gericht u.a. aus, dass die der Kreisumlage zugrundeliegenden Festsetzungen in § 4 der Haushaltssatzung des Landkreises mit Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 91, 93 Thüringer Verfassung materiell unvereinbar sind. Nach diesen verfassungsrechtlichen Bestimmungen, sei vor dem Satzungserlass der Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden zu ermitteln. Diese zwingende Verfahrensvoraussetzung sei hier nicht erfüllt. Die Rechtmäßigkeit der Umlageforderung setze ferner voraus, dass die Umlageerhebung auch im Einzelfall die absolute Grenze der finanziellen, die Wahrnehmung der Kernbereiche der gemeindlichen Selbstverwaltung sicherstellenden Mindestausstattung nicht überschreitet.

Die Gemeinden müssen demnach mindestens über so große Finanzmittel verfügen, dass sie ihre pflichtigen (Fremd- wie Selbstverwaltungs-) Aufgaben ohne (nicht nur vorübergehende) Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus noch über eine "freie Spitze" verfügen, um zusätzliche freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen. Die Frage, welchen konkreten Umfang dieser finanzielle Spielraum hat, der Teil der nicht unterschreitbaren finanziellen Mindestausstattung ist, hat das Gericht offengelassen. Es wird vom Gericht auf einen Berechnungsmodus des OVG Lüneburg, Urteil vom 03.09.2002 (10 LB 3714/01-juris) verwiesen. Die finanzielle Mindestausstattung sei allerdings nur im Falle eines strukturellen Defizits verletzt, das über einen mehrjährigen Zeitraum das Minimum unterschreite.

Mit dem Urteil stellt das Gericht fest, dass das Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht erst mittelbar gegenüber dem Land zum Tragen kommt, sondern auch bereits unmittelbar auf der Stufe des Erlasses von Satzungen über die Kreisumlage durch die Landkreise zu berücksichtigen ist.

Damit hat das OVG Thüringen die Rechtsprechung des BVerwG vom 31.01.2013 und 16.06.2015 aufgegriffen. Neu sind die verfahrenstechnischen Vorgaben des Gerichts zu den Ermittlungs- und Anhörungspflichten des Landkreises vor der Festsetzung der Umlagen. So hat der Landkreis den Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden zu ermitteln und in seine dem Erlass der Haushaltssatzung und der Festsetzung der Umlagen vorausgehende Erwägungen aufzunehmen. Seine Entscheidung muss in geeigneter Form offengelegt werden, damit sie in den Kreisgremien beraten werden können und den Gemeinden sowie den Gerichten eine Überprüfung ermöglichen.

Der Landkreis muss jedoch seine Finanzbedarfe und die seiner kreisangehörigen Gemeinden nicht minutiös gegeneinander abwägen. Es muss aber die vom Landkreis erfolgte Abwägung erkennbar sein. Dabei muss es genügen, dass der Landkreis zu erkennen gibt, dass er bei dem eigenen Haushaltsansatz die nach seinen Möglichkeiten erkennbare Verletzung der finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden abwägend berücksichtigt hat. Das Gericht erlegt den kreisangehörigen Gemeinden aber auch gewisse Informationspflichten auf. Denn es hält fest, dass der Landkreis seiner bestehenden Ermittlungspflicht nur dann gerecht wird, wenn er den kreisangehörigen Gemeinden zielgerichtet und auch zeitlich ausreichend Gelegenheit gibt, ihre Bedarfssituation in einer für die anzustellende kreisweite Abwägung geeigneten Weise darzustellen.

Der Landkreis muss ferner vor der Festlegung seines eigenen Finanzbedarfs eine Querschnittsbetrachtung des Finanzbedarfs aller kreisangehörigen Gemeinden anstellen, um eine Obergrenze der Belastung der kreisangehörigen Gemeinden durch die Kreisumlage festzustellen und den eigenen Finanzbedarf damit in Einklang zu bringen. Gleichwohl zieht der Finanzbedarf der unter diesem Gesichtspunkt finanziell bedürftigsten Mitgliedsgemeinde nicht die Obergrenze der Festlegung des Umlagesatzes. Es ist vielmehr ein Umlagesatz zu finden, der einen sachgerechten Ausgleich der Interessen des Landkreises und der kreisangehörigen Gemeinden darstellt und ihnen - bezogen auf die ihre kreisweit feststellbare Bedarfsstruktur - grundsätzlich genügend finanziellen Raum zur Erfüllung des Mindestmaßes freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben belässt. Soweit die Umlageforderung in einer einzelnen Gemeinde die finanzielle Mindestausstattung unterschreitet, muss die Umlageforderung

auf der zweiten Stufe des Umlageverfahrens im Einzelfall korrigiert bzw. reduziert werden. Dabei sind die Gemeinden vor Erlass des Umlagebescheides anzuhören.

Bewertung aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt

Aus Sicht der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind die o.g. Urteile zu begrüßen. Eine auf diese Weise ermittelte, sachgerechte Kreisumlagehöhe schützt die Finanzausstattung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden vor einer verfassungswidrigen Aushöhlung ihrer Finanzkraft und stellt klar, dass die Umlagezahler einen verfassungsmäßigen Anspruch auf eine auskömmliche Finanzausstattung nicht (nur) gegenüber dem Land geltend machen können.

Welche konkreten Auswirkungen sich aus dieser Rechtsprechung – über die Aufhebung der jeweils beklagten Kreisumlagebescheide hinaus – für Sachsen-Anhalt ergeben werden, bleibt abzuwarten. Dies gilt auch für die Ausführungen der Gerichte zum Informationsanspruch der Kreistagsmitglieder hinsichtlich der Berücksichtigung der finanziellen Situation der umlagepflichtigen Städte und Gemeinden.

Grundsätzlich sind aus dem Urteil des OVG Thüringen Rechte und Pflichten für die Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden abzuleiten. Denn die Ermittlung der Finanzsituation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden wird nicht ohne deren Beteiligung möglich sein, so dass sowohl auf die Verwaltungen der Landkreise als auch auf die Verwaltungen der kreisangehörigen Gemeinden Mehraufwand zukommen dürfte. Dabei gilt es einerseits die gebotene Rechtssicherheit für den Abwägungsprozess zu beachten, andererseits den Datenerhebungs- und Datenbereitstellungsaufwand bei Landkreisen, Städten und Gemeinden in einem angemessenen Umfang zu belassen.

Letztlich ist weiterhin die politische Forderung nach einer angemessenen Finanzausstattung aller Kommunen maßgeblich an die Länder und den Bund zu richten.

Das Urteil kann in unserem Mitgliederservice unter www.kommunales-sachsen-anhalt.de unter der Rubrik **Themengebiete / Finanzen / Allgemeine Informationen** abgerufen werden.

KNSA 104/2017 vom 17.03.2017 jl-ri