

Nr. 246

Beschluss des OVG Berlin-Brandenburg vom 24.04.2017 zur Kreisumlageerhebung

Wir kommen zurück auf unseren KNSA-Beitrag Nr. 104/2017 vom 17.03.2017, mit dem wir über das Urteil des OVG Thüringen vom 07.10.2016 – 3 KO 94/12 – informiert hatten. Das Urteil hat in der Mitgliedschaft für Aufsehen gesorgt, weil es unter Verweis auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 31.01.2013 – 8 C 1/12 – neue verfahrenstechnische Vorgaben des Gerichts zu den Ermittlungs- und Anhörungspflichten des Landkreises vor der Festsetzung der Kreisumlage fordert. So habe 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 müsse in geeigneter Form offengelegt werden, damit sie in den Kreisgremien beraten werden könne und den Gemeinden sowie den Gerichten eine Überprüfung ermögliche.

Das OVG Berlin-Brandenburg kommt in einem Beschluss vom 24.04.2017 – OVG 12 N 61/16 – nun zu einer anderen Auslegung des Urteils des BVerwG. Im Ergebnis wird die Auffassung des OVG Thüringen vor allem im Hinblick auf die neuen verfahrenstechnischen Vorgaben zur Berücksichtigung der Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden, nicht geteilt.

Vorinstanz - Urteil VG Potsdam

In dem Ausgangsverfahren ging es um die Frage der Rechtmäßigkeit der Kreisumlage eines Landkreises im Haushaltsjahr 2013. In dem Widerspruch gegen den Kreisumlagebescheid machte die Klägerin geltend, dass die Erträge im Rahmen der Nachtragssatzung des Landkreises zu gering und Aufwendungen zu hoch veranschlagt wurden und so die Kreisumlage geringer hätte festgesetzt werden müssen. Dabei wurden von der Klägerin einzelne vom Landkreis der Nachtragshaushaltsatzung zu Grunde liegende Annahmen zur Ausgabensteigerung in bestimmten Aufgabenbereichen oder zur Zinsentwicklung als nicht nachvollziehbar angesehen.

Als weitere Begründung wurde angeführt, dass die von Seiten der Kommunalaufsicht geforderte Erhöhung der Kreisumlage dem Wesen der Kreisumlage als sogenannte „Fehlbetragsabgabe“ zuwiderlaufe.

Der Landkreis wies den Widerspruch zurück.

In dem daraufhin geführten Verfahren vor dem VG Potsdam (VG 1 K 4198/13) bezieht sich die Klägerin auf ihre Ausführungen im Widerspruchsverfahren und macht mit Verweis auf die Rechtsprechung des BVerwG aus 2013 geltend, dass der Landkreis vor Festsetzung der Kreisumlage nicht nachgewiesen habe, dass er die finanzielle Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden bei der Erhöhung der Kreisumlage geprüft und beachtet habe. Zudem habe den Kreistagabgeordneten bei der Beschlussfassung über die Erhöhung des Hebesatzes das Prüfungsergebnis nicht vorgelegen. Der Beklagte sei verpflichtet, nicht nur den eigenen Finanzbedarf, sondern auch den der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidungen in geeigneter Form offenzulegen, um den Gemeinden und gegebenenfalls den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen. Die Erhöhung der Kreisumlage sei daher rechtswidrig und somit sei die 1. Nachtragssatzung insgesamt rechtswidrig.

Das VG sah die Klage zwar als zulässig aber als unbegründet an: Nach Auffassung des Gerichts ist die Nachtragssatzung wirksam. Sofern die Klägerin vorträgt, dass die Höhe der Kreisumlage unzulässigerweise vom Ministerium vorgeschrieben worden sei, greift dieser Einwand nicht durch. Für die Rechtmäßigkeit des Beschlusses ist es irrelevant, aufgrund welcher Überlegungen und Entscheidungen dieser Beschluss getroffen worden ist. Zudem hätten die Kreistagmitglieder durchaus die

Möglichkeit gehabt, sich gegen die Forderung des Ministeriums zu entscheiden und dafür auf die Subventionen zu verzichten.

Das Gericht äußert sich mit Bezug zur Kreisumlagereregulierung in § 130 BbgKVerf auch zur Frage, inwieweit die Kreisumlage für kreisfremde Aufgaben herangezogen werden kann. So ist höchstrichterlich geklärt, dass der Kreis, soweit er nicht zur Aufgabenwahrnehmung verpflichtet ist, den Umfang der von ihm wahrgenommenen Aufgaben und die Intensität der Aufgabenwahrnehmung auf der Grundlage seines Selbstverwaltungsrechts in eigener Verantwortung bestimmt. Mit Verweis auf eine Entscheidung des OVG Berlin Brandenburg vom 04.12.2014 (OVG 12 N 76.14) darf die Rechtmäßigkeit der festgesetzten Kreisumlage nicht lediglich pauschal und abstrakt angegriffen werden. Selbst dann, wenn eine unzulässige Aufgabenwahrnehmung durch den Kreis behauptet wird, bedarf es einer substantiierten Darlegung konkreter Anhaltspunkte, dass der ihm zustehende weite Gestaltungsspielraum überschritten wurde. Anhaltspunkte hierfür sind im Ausgangsfall laut Gericht nicht erkennbar bzw. von der Klägerin auch nicht vorgetragen worden.

Im Hinblick auf die Höhe der Kreisumlage verweist das VG auf die Rechtsprechung des BVerfG vom 23.11.1988. Demnach ist für die Höhe der Kreisumlage keine feste Obergrenze anzunehmen, vielmehr ist das Recht der kommunalen Selbstverwaltung erst dann verletzt, wenn die Kreisumlage jedes vernünftige Maß übersteigt, der Kreis mit ihr willkürlich und rücksichtslos zu Lasten der Gemeinden seine kreispolitischen Interessen verfolgt und die Kreisumlage objektiv geeignet ist, eine unzumutbare Belastung der Finanzkraft der Gemeinde dergestalt zu bewirken, dass sie die Möglichkeit zur kraftvollen, eigenverantwortlichen Betätigung verliert.

So dann verweist das VG auf die Rechtsprechung des BVerwG vom 31.01.2013 (*siehe KNSA-Beiträge Nr. 102/2013, 235/2013 und 272/2013*) und dem hier postulierte Grundsatz der Gleichrangigkeit eines jeden Verwaltungsträgers im kreisangehörigen Raum. Neben dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung der kreisangehörigen Gemeinden, dem Verbot der Einebnung von Steuerkraftunterschieden zwischen den Gemeinden und der Achtung der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für eine eigene gemeindliche Steuerhoheit hat der umlageerhebende Kreis auch zu gewährleisten, dass die durch Art. 28 Abs. 2 GG gebotene finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden nicht unterschritten wird. Die Garantie des Kerngehalts der kommunalen Selbstverwaltung der Gemeinden zieht der Kreisumlageerhebung eine absolute Grenze dort, wo sie zu einer strukturell unzureichenden Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden führen und ihnen dadurch die Möglichkeit zu einem eigenständigen und eigenverantwortlichen Handeln nehmen würde.

Das VG Potsdam verweist weiter auf die Aussagen des BVerwG dahingehend, dass die eigene finanzielle Notlage den Kreis nicht von der Pflicht zur Beachtung des Kernbereichs der gemeindlichen Selbstverwaltung freistellt. Vielmehr muss sich der Kreis bei unzureichender eigener Finanzausstattung seinerseits an das Land (den Landesgesetzgeber) halten und kann seine Finanznot nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen.

Da die Klägerin in der Lage war, Rücklagen aus Überschüssen zu bilden, liegen für das Gericht keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Klägerin durch die festgesetzte Kreisumlage derartig in ihrer Selbstverwaltungsgarantie betroffen ist.

(Anmerkung: Die Frage der Zulässigkeit auch von freiwilligen Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben durch den Landkreis wurden bisher durch die hiesigen Gerichte zu Gunsten der Landkreise entschieden (vgl. Urteile VG Magdeburg 2 A 166/95 vom 18.09.1997 und A 9 K 71/98 vom 20.01.1999). Die Rechtsprechung in Sachsen-Anhalt hält fest, dass der Landkreis neben Aufgaben der überörtlichen Bedeutung auch Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben selbst im freiwilligen Bereich wahrnehmen kann, insbesondere dann, wenn eine mangelnde Leistungsfähigkeit der Gemeinden diese vor einer Aufgabenwahrnehmung hindert.)

Das VG Potsdam hält fest, dass es keine Kontrolle einer optimalen Aufgabenwahrnehmung durch den Landkreis hinsichtlich der von der Klägerin angefochtenen einzelnen Haushaltspositionen vornehmen wird. Dies spreche gegen Sinn und Zweck der Kreisumlage als bloßes Finanzierungsinstrument. So stellt die Kreisumlage eine Fehlbetragsdeckungsabgabe dar, welche insofern steuerähnlich ist, als der anderweitig nicht abgedeckte Finanzbedarf des Kreises von den Gemeinden nach ihrer jeweiligen finanziellen Leistungskraft befriedigt werden soll. Zudem seien Einwendungen gegen die Art der Verwendung von Steuermitteln auch nicht zulässig. Eine gegenteilige Auslegung würde die Kreisumlage zu einem allgemeinen Kontrollinstrument über die landkreislichen Aufgabenerfüllungen ausdehnen. Dies ist jedoch Sache der Rechtsaufsicht und nicht Sache der kreisangehörigen Gemeinden, so das VG Potsdam.

Die Klägerin hatte gegen das Urteil die Zulassung der Berufung beantragt, die mit Beschluss des OVG Berlin-Brandenburg vom 24.04.2017 als unbegründet abgelehnt wurde.

Beschluss OVG Berlin-Brandenburg vom 24.04.2017

Das OVG hält fest, dass dem Vortrag der Klägerin im Zusammenhang mit der erwähnten Rechtsprechung des BVerwG aus 2013 keine grundsätzliche Bedeutung aufweist. Die Klägerin habe es hinsichtlich der von ihr aufgeworfenen Frage der Konsequenzen aus dem Urteil des BVerwG 2013 versäumt, für das Handeln des Landkreises eine hinreichend konkrete Grundsatzfrage aufzuwerfen.

Damit war für das OVG Berlin-Brandenburg ein weiterer Klärungsbedarf bezüglich der Rechtsprechung des BVerwG, welche gerade der grundsätzlichen Klärung der bei der Festlegung einer Kreisumlage aus dem Bundesverfassungsrecht zu beachtenden rechtlichen Maßstäbe dient, jedenfalls aus dem Vortrag der Klägerin nicht erkennbar.

Der Vortrag der Klägerin, dass das VG der höchstrichterlichen Rechtsprechung keine hinreichende Beachtung geschenkt habe, könne nur unter dem Aspekt fehlerhafter Rechtsanwendung unter Berufung auf die Zulassungsgründe nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 und 2 VwGO oder unter dem Aspekt der Divergenz nach § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO geltend gemacht werden, so das OVG.

Eine ausdrückliche Divergenzrüge habe die Klägerin jedoch nicht erhoben. Sie habe allerdings im Rahmen ihrer Ausführungen zum Vorliegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils dem Verwaltungsgericht vorgeworfen, es habe einen falschen rechtlichen Ausgangspunkt gewählt, indem es angenommen habe, dass das Recht der kommunalen Selbstverwaltung erst dann verletzt sei, wenn die Kreisumlagequote jedes vernünftige Maß übersteige, der Kreis mit ihr willkürlich und rücksichtslos zu Lasten der Gemeinden seine kreispolitischen Interessen verfolge und die Kreisumlage objektiv geeignet sei, eine unzumutbare Belastung der Finanzkraft der Gemeinde dergestalt zu bewirken, dass sie die Möglichkeit zur kraftvollen eigenverantwortlichen Betätigung verliere.

Nach Auffassung der Klägerin habe das VG übersehen, dass das BVerwG vom "Willkürmaßstab" als Grenze zur Rechtswidrigkeit der Umlageerhebung Abstand genommen habe und durch das Zuwiderhandeln verfahrensbezogener Verpflichtungen es für die Rechtswidrigkeit der Kreisumlageerhebung ersetzt habe.

Dies sah das OVG Berlin-Brandenburg in sehr deutlicher Weise anders, da der Vortrag der Klägerin eine weitere Passage der Entscheidungsgründe des Urteils des BVerwG vom 31.01.2013 unterschlagen habe, in dem festgehalten wird, dass die Garantie des Kerngehalts der kommunalen Selbstverwaltung der Gemeinden bei der Erhebung der Kreisumlage 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 nehme.

So lasse sich in dem Urteil vom 31.01.2013 auch kein Rechtssatz finden, dass die Kreisumlageerhebung schon dann rechtswidrig ist, wenn der Landkreis den ihn treffenden verfahrensbezogenen Verpflichtungen zuwiderhandelt.

Dass die Kreise verpflichtet seien, neben dem eigenen Finanzbedarf auch den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und ihre Entscheidungen in geeigneter Form offenzulegen, sei nicht als Abkehr vom rechtsstaatlichen Willkürverbot zu sehen sondern als Ausfüllung dieses Maßstabs. Das OVG hält damit deutlich fest, dass die Festlegung der Kreisumlage unabhängig von der Leistungsfähigkeit der Gemeinden nicht immer schon dann rechtswidrig ist, wenn eine vorherige Ermittlung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinde und die Offenlegung der Entscheidungen des Kreises nicht oder nicht umfassend erfolgt sind.

Fehlen von vornherein Anzeichen dafür, dass die konkrete Festlegung der Kreisumlage zu einer strukturellen Unterfinanzierung der klagenden Gemeinde und damit zu einer Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie führt, oder kann der Landkreis im Prozess nachweisen, dass er nicht nur den eigenen, sondern auch den gleichrangigen Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden in den Blick genommen hat, rechtfertige allein eine fehlerhafte Vorgehensweise im Vorfeld der Festlegung nicht die Aufhebung des Umlagebescheides.

Für das OVG ist aus dem Vortrag der Klägerin somit keine Abweichung von der Rechtsprechung des BVerwG nach § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO erkennbar.

Hinsichtlich eventueller ernstlicher Zweifel am vorinstanzlichen Urteil gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO fehle es laut OVG an der Darlegung schlüssiger Gegenargumente bezüglich der Tatsachenfeststellungen oder einzelner tragender Rechtssätze des Urteils in der Vorinstanz. Die Klägerin setze sich mit dem angefochtenen Urteil nicht ansatzweise auseinander, soweit dieses einerseits annimmt, dass die Klägerin in der Lage war, Rücklagen aus Überschüssen zu bilden, und andererseits feststellt, dass bei dem Beklagten trotz Erhöhung der Kreisumlage weiterhin ein Haushaltsdefizit vorhanden ist. Gerade diese Punkte seien es aber, die keine Grundlage dafür erkennen lassen, dass der Landkreis bei Festlegung der Kreisumlage gegen § 130 BbgKVerf verstoßen oder Grundsätze verletzt haben könnte, die bei ihrer Bemessung nach Art. 28 Abs. 2 GG zu beachten sind. Auch werde von der Klägerin nicht dargelegt, dass der Landkreis seinen Aufgabenkreis unzulässig ausgeweitet hätte, dass sie strukturell unterfinanziert und damit außerstande sei, freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten in dem erforderlichen Mindestmaß zu erfüllen.

Hinsichtlich der aufgeworfene Frage, inwieweit im Zusammenhang mit der Ausreichung von Bedarfswzuweisungen eine Erhöhung der Kreisumlage gefordert werden kann, sieht das OVG keine Anhaltspunkte dafür, dass die Bedingung ohne sachlichen Hintergrund verfügt wurde, zumal dem Landkreis ein nur unzureichend ausgenutztes Konsolidierungspotential im Bereich der Kreisumlage zu attestieren war. In diesem Zusammenhang sieht das OVG die Prüfung und Entscheidung, ob die als Bedingung für die Auszahlung der Sonderbedarfswzuweisung geforderte Erhöhung der Kreisumlage in dem vorgesehenen Umfang mit den Anforderungen des Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar ist, als Aufgabe des Beklagten (Landkreis) an. Und selbst bei einer solchen Auflage folge noch nicht, dass die Festlegung der Kreisumlage bar jeder Abwägung gemeindlicher Positionen erfolgt wäre.

Soweit die Klägerin einen „verfahrensbezogenen Fehler“ dergestalt geltend macht, dass den Kreistagsmitgliedern Haushaltsansätze und die Erwägungen des Landkreises hierzu nicht vorgelegen hätten, so beeinträchtige dies die Wirksamkeit des Kreistagsbeschlusses ebenso wenig wie die Rechtmäßigkeit des Umlagesatzes. Das Gesetz räume den Mitgliedern des Kreistages im Rahmen der Ausübung ihres Mandats ein umfassendes Informationsrecht ein; es verlange aber nicht, dass den Kreistagsabgeordneten sämtliche Verwaltungsunterlagen übergeben werden müssten. Somit sei ein Kreistagsbeschluss nicht deshalb fehlerhaft, weil Kreistagsabgeordnete von vorhandenen und ihnen

bekannten Informationsmöglichkeiten keinen Gebrauch machen, weil sie sich anderweitig hinreichend informiert sehen.

Die Mitglieder des Kreistages unterlägen im vorliegenden Zusammenhang grundsätzlich keinen darüber hinausreichenden Verfahrensanforderungen; sie übten ihr Mandat nach ihrer freien, dem Gemeinwohl verpflichteten Überzeugung im Rahmen des geltenden Rechts aus und seien nicht an Aufträge gebunden. Die Rechtmäßigkeit von Beschlüssen habe der Hauptverwaltungsbeamte zu prüfen.

Der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei nicht zu entnehmen, dass die Haushaltssatzung eines Kreises mit der Festsetzung der Kreisumlage schon dann einer rechtlichen Überprüfung nicht standzuhalten vermag, wenn den Mitgliedern des Kreistages Ermittlungen zum Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden und die Haushaltsansätze des Kreises nicht mit Begründungen vorlagen. Vielmehr handele es sich um eine Pflicht des Kreises, um den Gemeinden und im Streitfall auch den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen. Dieser Pflicht könne auch dadurch genügt werden, dass der Kreis im Überprüfungsfall durch Bekanntgabe seiner Ermittlungsergebnisse und Entscheidungen sowie deren Vorlage nachweisen könne, dass er der Festsetzung der Kreisumlage nicht nur den eigenen, sondern auch den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden zugrunde gelegt habe und deren finanzielle Mindestausstattung gewahrt sei.

Abschließend verweist das OVG auf die nicht hinreichende Auseinandersetzung der Klägerin mit den spezifischen Verfahrensanforderungen im Landesrecht in Bezug auf die Haushaltssatzung des Landkreises. Diese Verfahrensanforderungen nach § 129 BbgKVerf bezweckten gerade, dass die vom Bundesverwaltungsgericht verlangte Abwägung der gleichrangigen Finanzinteressen erfolgt sei und eine beliebige Aufgabenwahrnehmung und Festsetzung der Kreisumlage ausgeschlossen werden könne. Die Klägerin geht nicht näher darauf ein, dass den Gemeinden nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts die Möglichkeit eingeräumt wurde, Einwendungen gegen den geplanten Nachtragshaushalt zu erheben und hierzu die vorgeschriebene Erörterung erfolgte. Die Klägerin mache auch nicht geltend, welche konkreten Einwendungen sie oder andere Gemeinden weiterverfolgten und warum diese solchen Gehalt besitzen, dass sie der konkreten Bemessung der Kreisumlage entgegenstehen. Diese Prüfung und Darlegung der konkreten Betroffenheit sieht das OVG eindeutig als Aufgabe bei der Klägerin und nicht gerichtlichen Vorinstanz.

Der Beschluss des OVG Berlin-Brandenburg und das Urteil der Vorinstanz finden Sie in unserem Internetangebot unter

www.kommunales-sachsen-anhalt.de

(SGSA, Mitgliederservice, Themengebiete, Finanzen, Allgemeine Informationen).

KNSA *jl-ri*