Sitzungsvorlage 120/2018

öffentlich

**TOP: Klage gegen die Kreisumlage des Burgenlandkreises
 - endgültiger Bescheid vom 21.06.2018**

Beratungsfolge	Sitzungstag	TOP
Stadtrat	19.07.2018	

☐ Einbeziehung des Senioren- und/oder	☐ Behindertenbeirats
--	---

Finanzierung:			
Mittel stehen bereit im Budget:	☐ ja	☐ Nein, jedoch	☐ apl ☐ üpl ☐
aus dem lfd. Haushalt: aus VE / Resten:	☐ ☐	Deckung in Budget Nr. aus Produkt: aus SK / USK aus Maßnahme-Nr. Ansatz auf SK noch verfügbar im SK	
KSt: SK: USK:			
Unterschrift Budgetverantwortlicher			
Mitzeichnung im Bedarfsfall:	Unterschrift		
Zustimmung eines anderen Budgetverantwortlichen			
Bestätigung durch Amt Finanzen			

Sachstandsbericht:

Mit Bescheid vom 21.06.2018 (Posteingang am 25.06.2018) hat der Burgenlandkreis die Kreisumlage gegenüber der Stadt Weißenfels nunmehr endgültig auf € 16.747.389,00 festgesetzt. Diese ist in monatlichen Raten an den Kreis zu entrichten, die mit den bisherigen Raten, die für die vorläufige Kreisumlage zu zahlen waren, verrechnet werden. Ab August 2018 beträgt die monatliche Rate € 1.395.615,00.

Die endgültige Festsetzung basiert auf der 1. Nachtragshaushaltssatzung des Burgenlandkreises, die dieser am 07.05.2018 – gänzlich ohne Beteiligung der kreisangehörigen Kommunen – beschlossen hat. In der Nachtragshaushaltssatzung hat der Burgenlandkreis die Hebesätze für die Kreisumlage von ursprünglich 38,23 % (vgl. Haushaltssatzung 2018 des Burgenlandkreises vom 11.12.2013, bekanntgemacht am 20./21.01.2018) zwar um 1,28 % auf 36,95 % der Bemessungsgrundlagen abgesenkt. Das ist ein auf unsere bisherigen Bemühungen zurückgehender Teilerfolg. Die Bedenken, die gegen die Festlegung der Hebesätze für die Kreisumlage in der Haushaltssatzung 2018 und infolge dessen auch gegen die jetzt bescheidgegenständliche endgültige Kreisumlagefestsetzung bestehen, sind damit aber nicht ausgeräumt, sondern bestehen fort. Hierzu im Einzelnen:

1. Trotz Senkung der Hebesätze für die Kreisumlage erwirtschaftet der Burgenlandkreis gemäß seiner Ergebnisplanung-Nachtrag 2018 ordentliche Erträge im Umfang von € 310.744.200,00 (Vergleich 2017: € 248.727.300,00). Das bedeutet, obwohl eigene Einnahmen des Kreises aus Steuern und Abgaben sowie Einnahmen aus privatrechtlichen Entgelten, Kostenerstattungen und Kostenumlagen gegenüber dem Vorjahr gesunken sind, einen Zuwachs von € 62.016.900,00 gegenüber dem Vorjahr, der im Wesentlichen allein auf den Einnahmen des Kreises durch die Kreisumlage 2018 resultiert. Diesen enormen Erträgen im Haushaltsjahr 2018 stehen – trotz einer nicht unerheblichen Aufwandssteigerungsrate seit 2016 von ca. 15 % – nur Aufwendungen im Umfang von € 259.588.500,00 gegenüber. Somit erwirtschaftet der Burgenlandkreis im Haushaltsjahr 2018 einen Jahresüberschuss von € 51.155.700,00. Das entspricht ca. 20 % des gesamten Aufwendungsvolumens des Kreises. Der im Finanzplan des Burgenlandkreises ausgewiesene Finanzmittelüberschuss beträgt € 40.695.200,00.
2. Obwohl es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts keinen Vorrang für die Haushaltsplanung des Kreises gibt, diese und die Haushaltsplanungen der kreisangehörigen Kommunen vielmehr gleichrangig nebeneinander stehen, hat zwischen Kreis und Kommunen zu keinem Zeitpunkt eine Abstimmung über die Höhe und die Verwendung der Kreisumlagemittel 2018 stattgefunden. Wie wir zwischenzeitlich der Akte des Burgenlandkreises zur Haushaltsplanung 2018 entnehmen konnten, war es noch vor der ersten Anhörung der Gemeinden Ziel des Kreises, die sog. „Lützen-Millionen“ über die Kreisumlage abzugreifen und unabhängig von der konkreten finanziellen Situation in

den einzelnen Gemeinden für künftige Tätigkeiten des Kreises gemäß einer bereits im August 2017 beschlossenen Maßnahmenliste beiseite zu legen.

In der Begründung für den 1. Nachtragshaushalt hat der Burgenlandkreis zur Absenkung der Hebesätze für die Kreisumlage ausgeführt, er habe eingeplante investive Maßnahmen überprüft und nach durchgeführter Überprüfung für nicht mehr notwendig erachtet. Außerdem habe er „vor dem Hintergrund der schlechten Finanzlage der Städte und Gemeinden des Burgenlandkreises“ entschieden, aufgrund der im Haushaltsplan 2018 noch nicht veranschlagten Zuwendung nach Kapitel 2 des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes des Bundes zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen, die er erhalten kann, weitere Haushaltsmittel freizulenken. Mit dieser Begründung wird im Ansatz deutlich, dass es dem Kreis durchaus möglich ist, seinen Aufgabenkatalog unter Berücksichtigung des Finanzbedarfes der Gemeinden zusammenzustellen und abzuwägen. Das aber hat der Kreis im Rahmen seiner Haushaltsaufstellung nicht konsequent verfolgt und mithin in das Selbstverwaltungsrecht aller kreisangehörigen Kommunen, auch der Stadt Weißenfels, ungerechtfertigt eingegriffen.

3. Diese unzureichend mit den kreisangehörigen Gemeinden abgestimmte, im Rahmen der periodengerechten Umlageerhebung gänzlich unverhältnismäßige und insoweit auch von der Rechtsgrundlage für die Erhebung der Kreisumlage gemäß § 99 Abs. 3 KVG nicht mehr gedeckte Hebesatzfestlegung in der Haushaltssatzung des Burgenlandkreises und die darauf gestützte endgültige Kreisumlagefestsetzung 2018 verletzt die Stadt Weißenfels in ihrer Finanzhoheit als Ausprägung des verfassungsrechtlich gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltungsrechts.

- a) Gemäß der zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses maßgeblichen Rechtslage ermächtigt die Kommunalverfassung des Landes Sachsen-Anhalt den Landkreis nur insoweit zur Erhebung einer sog. Kreisumlage von den kreisangehörigen Gemeinden,

„soweit seine sonstigen Erträge nicht ausreichen, ..., um seinen erforderlichen Bedarf zu decken.“

Die Kreisumlage wird deshalb auch als sogenannte Fehlbedarfsdeckungsabgabe bezeichnet. Ihr Höchstbetrag wird durch den anderweitig – also durch eigene Einnahmen, Landesmittel usw. – nicht gedeckten Finanzbedarf des Kreises begrenzt (BVerwGE 145, 378 (387)). Der Finanzbedarf des Kreises ist mithin das Defizit, das nach Abzug der sonstigen Einnahmen des Kreises noch offen steht. Es ist anerkannt, dass sich der Bedarf aus dem Rechenwerk der Haushaltsplanung nach Abzug der sonstigen Erträge zur Finanzierung der Aufwendungen ablesen lassen muss. Selbst wenn man entgegen dem Wortlaut der Vorschrift den Bedarf nicht anhand des Ergebnisplans, sondern auf Basis der Finanzplanung 2018

ermittelt (vgl. *Kirchmer/Meinecke*, Wirtschaftsrecht der Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt, 2015, § 99 Rz. 20; vgl. in diesem Sinne nunmehr Neufassung des § 99 Abs. 3 KVG LSA i. d. F. des Gesetzes zur Reform des Kommunalverfassungsrechts des Landes Sachsen-Anhalt und zur Fortentwicklung sonstiger kommunalrechtlicher Vorschriften [Kommunalrechtsreformgesetz] vom 17. Juni 2014, GVBl. LSA S. 288), wird anhand der Haushaltsplanung des Burgenlandkreises 2008 deutlich, dass im Umfang des Jahresüberschusses bzw. des Finanzmittelüberschusses der Landkreis keinen Bedarf für die Erhebung der Kreisumlage 2018 nachweisen kann. Denn die Bewertung des Überschusses steht nicht im politischen Ermessen des Kreises, der sein Ermessen auf einer der eigentlichen Berechnung des für die Kreisumlage maßgeblichen Finanzbedarfs vorgelagerten Stufe, bei der Aufgabenbestimmung, der Einflussnahme auf die Ausgabentitel, der Bildung von Rückstellungen im Kreishaushalt usw. wahrnehmen muss (*Kirchhof*, in: Die Rechtsmaßstäbe der Kreisumlage, 1995, S. 76 f., S. 80). Folglich führen auch die im 1. Nachtragshaushalt bereits abgesenkten Hebesätze noch zu einer haushaltsplanmäßigen Überschussbewirtschaftung, die nicht mehr von der Rechtsgrundlage für die Erhebung der Kreisumlage gedeckt ist (so eindeutig VG Gelsenkirchen, Urt. v. 28.11.2008 – 15 K 2659/06, juris Rz. 81; OVG Münster, Beschl. v. 20.05.2010 – 15 A 15/09, juris Rz. 33; für die Landschaftsumlage OVG Münster, Beschl. v. 15.08.2011 – 15 A 1072/11, juris Rz. 22 ff.; *Schneider*, in: NWVwBl. 2003, 121, 128; *Diemert*, in: Hennecke/Strobl/ders., Recht der Kommunalen Haushaltswirtschaft, Aufl. 2008, § 10 Rz. 63; ebenso *Schmid*, in: ders./Reich/Schmid/Trommer, KomVerf LSA, Stand 10/2017, § 99 Rz. 51).

Es ist auch nicht zu erkennen, dass die zur Erhebung der Kreisumlage berechtigte gesetzliche Grundlage dem Kreis die Möglichkeit einräumt, im jeweils maßgeblichen Haushaltsjahr mittels Kreisumlage Überschüsse zu generieren, die er unter Berufung auf seine mittelfristige Finanzplanung vorgibt, in den Folgejahren wieder „abzuschmelzen“. Die Kreisumlage ist, da sie haushaltsjährlich zu erfolgen hat, periodengerecht abzubilden und darf immer nur so hoch festgesetzt werden, dass sie zusammen mit den übrigen Erträgen des Kreises dessen Bedarf im jeweils maßgeblichen Haushaltsjahr deckt (OVG Lüneburg, Urt. v. 20.06.2017 – 10 LB 83/16, juris Rz. 61).

- b) Außerdem hat der Burgenlandkreis bei Festlegung der Hebesätze in der Haushaltssatzung die Grenzen seines satzungsgeberischen Ermessens auch dadurch überschritten, dass er mit der Finanzierung von Eigenanteilen Dritter für kulturelle Investitionen und weiteren Maßnahmen der Sport- und Kulturförderung seinen Aufgabenbereich überschritten und damit zu Lasten der mit der Kreisumlage belasteten Kommunen kreisfremde Aufgaben zu seinen eigenen gemacht hat. Hierfür ist der Kreis nicht berech-

tigt, Kreisumlagemittel einzusetzen. Das berücksichtigend, müsste also der rechnerische Überschuss noch höher ausfallen.

- c) Die Festlegung der Hebesätze in der Haushaltssatzung 2018 des Burgenlandkreises genügt außerdem nicht den vom OVG Weimar in seinem Urteil vom 07.10.2016 (3 KO 94/12, juris Rn. 92 ff.) aufgestellten Anforderungen an die verfassungsrechtlich abgeleiteten Ermittlungs- und Anhörungspflichten. Hierfür wäre es erforderlich gewesen, dass der Kreis vor der Festlegung seines eigenen, in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Umlagesoll stehenden Finanzbedarfs in der Haushaltssatzung eine Querschnittsbetrachtung des Finanzbedarfs aller kreisangehörigen Gemeinden durchführt und im Rahmen dessen eine Obergrenze feststellt, bis zu der die Belastung der kreisangehörigen Gemeinden reichen kann und mit der er seinen eigenen Finanzbedarf in Einklang zu bringen hat (OVG Weimar, a.a.O., juris Rz. 57). Dem ist der Kreis auch im Rahmen der Aufstellung seiner 1. Nachtragshaushaltssatzung nicht nachgekommen, es fehlt an der planvollen und organisierten Erfassung der Bedarfssituation der kreisangehörigen Gemeinden und damit an der für ein ordnungsgemäßes Satzungsverfahren notwendigen hinreichenden Abwägung mit den geltend gemachten Belangen der Stadt Weißenfels.
- d) Das Verfahren, aber auch der Umstand, dass mehr als 2/3 aller Gemeinden des Landkreises im Haushaltsjahr 2018 mit einem Fehlbetrag in ihren Ergebnishaushalten rechnen, bei einigen Gemeinden die erwarteten Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen noch nicht einmal zur Deckung der Pflichtumlagen ausreichen, deuten darauf hin, dass neben den Ermittlungsdefiziten im Satzungsverfahren auch erhebliche materiellrechtliche Bedenken hinsichtlich der im Haushaltsplan 2018 festgelegten Kreisumlagehebesätze bestehen und sie unzulässig in das Selbstverwaltungsrecht der kreisangehörigen Gemeinden eingreifen, weil sie den Gemeinden nicht die für die Erledigung freiwilliger Aufgaben erforderliche sog. „freie Spitze“ mehr belassen. In der Stadt Weißenfels führt die Kreisumlage zu einem Haushaltsdefizit, das die Stadt gezwungen hat, ein Haushaltskonsolidierungskonzept zu entwerfen und die darin verankerten Maßnahmen, die mit erheblichen Einschnitten im freiwilligen Bereich und neuen Belastungen für die Einwohner (vgl. z. B. Parkraumbewirtschaftung) einhergehen, in die diesjährige Haushaltsplanung zu integrieren. Die Haushaltslage der Stadt bleibt auch in der mittelfristigen Finanzplanung sehr angespannt und voraussichtlich defizitär. Während also der Burgenlandkreis seiner Einnahmenseite mittels der Kreisumlage erheblich ausweitet, mehr Ausgaben plant, sein Aufgabenspektrum erweitert und Millionenüberschüsse ausweist, wird die Stadt Weißenfels gezwungen, massiv zu sparen, auf freiwillige Aufgaben zu verzichten bzw. diese einzuschränken. Die defizitäre Situation auf der einen und die massiven Überschüsse auf der anderen Seite spiegeln deutlich die Unausgewogenheit der grund-

sätzlich verfassungsrechtlich gleichgeordneten Haushaltssituationen auf Kreis- und Gemeindeebene wider.

Das im Stadtrat immer wieder angesprochene Rechtsbehelfsverfahren gegen die Schlüsselzuweisung gem. § 12 FAG LSA ist keine Alternative zum Klageverfahren gegen die Kreisumlagefestsetzung. Der Verweis auf eine in diesem Zusammenhang ggf. mögliche inzidente Überprüfung des FAG ist zwar berechtigt, berücksichtigt aber nicht, dass hierfür zunächst umfangreiche finanzwirtschaftliche und rechtliche Gutachten erforderlich werden, um eine solche Prozessführung vorzubereiten. Das wäre bei derzeit gänzlich ungewissen Erfolgchancen mit nicht unerheblichem finanziellen Aufwand für die Stadt verbunden. Auf das beim Landesverfassungsgericht anhängige Verfahren der Stadt Lützen (LVG 1/18) kann insoweit nicht zurückgegriffen werden, denn dieses richtet sich nicht gegen § 12 FAG, sondern gegen § 19 Abs. 2 FAG und die damit verbundene Änderung der Umlagegrundlage für die Erhebung der Kreisumlage (vgl. LT-Drs. 7/2463 v. 19.02.2018).

Im Übrigen sind die geringeren Finanzmittel aus dem FAG nicht ursächlich für das Haushaltsloch der Stadt Weißenfels, wenn die Stadt Weißenfels nicht den Versuch unternimmt, gegen die strittige Kreisumlageerhebung vorzugehen; denn diese baut erst auf den Leistungen des FAG auf, ist in ihrer Höhe begrenzt und führt zu den monatlich überhöhten Zahlungsverpflichtungen der Stadt Weißenfels.

Hinzuweisen ist schließlich noch darauf, dass die kreisangehörige Gemeinde Schnaudertal am 30.05.2018 den Beschluss gefasst hat, Klage gegen die Festsetzung der endgültigen Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2018 zu erheben. Ob weitere kreisangehörige Gemeinden Rechtsmittel gegen die Kreisumlagefestsetzung einlegen, ist nicht bekannt.

Die in meiner Stellungnahme zum Schreiben des Landesverwaltungsamtes an den Stadtrat erwähnten Vergleichsverhandlungen mit dem Burgenlandkreis konnten nicht zuletzt wegen der derzeitigen urlaubsbedingten Abwesenheiten noch nicht abgeschlossen werden. Selbstverständlich werde ich weiterhin das Ziel verfolgen, im Rahmen der bestehenden Haushaltsgrundsätze eine einvernehmliche Lösung über die Angelegenheit herbeizuführen. Solange aber ist die Klage gegen den Bescheid zur Festsetzung der Kreisumlage 2018 wegen der erheblichen rechtlichen Bedenken aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geboten und alternativlos. Nicht alles zu tun, um ungerechtfertigte Umlagezahlungen zu vermeiden, würde zudem unseren Antrag vom 27.6.2018 auf Zuweisung aus dem Ausgleichsstock gemäß § 17 Abs. 1 S. 4 FAG LSA gefährden, da auch insoweit die finanzielle Situation der Stadt und ihr Konsolidierungspotential zu berücksichtigen sind (vgl. RdErl. des MF v. 21.03.2018 – 27.10611, MBl. LSA 10/2018, S. 21).

Risch
Oberbürgermeister

Beschlussvorschlag:

Der Stadtrat der Stadt Weißenfels beauftragt den Oberbürgermeister, Rechtsmittel gegen den Bescheid des Burgenlandkreises vom 21.06.2018 zur Festsetzung der endgültigen Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2018 einzulegen.

Risch
Oberbürgermeister

Anlagen:

endgültiger Bescheid vom 21.06.2018