

Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf

Zentrale: 0211.300491.0
Direkt: 0211.300491.110
Telefax: 0211.300491.5110
E-Mail: Kraack@lkt-nrw.de

Datum: 15.02.2013
Aktenz.: 20.32.01.3 vK/cp

RUNDSCHREIBEN-NR.: 0112/13

An die
Mitglieder des
Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Kreisumlage – Kommunalaufsichtliche Weisung zur Erhöhung zulässig

Hier: Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 14.02.2013

Zusammenfassung:

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof (HessVGH) hat mit Urteil vom 14.02.2013 entschieden, dass eine kommunalrechtliche Anweisung der Aufsichtsbehörde zur Erhöhung einer Kreisumlage rechtlich zulässig ist. Der Landkreis Kassel hatte sich vorliegend geweigert, die Kreisumlage auf ein auskömmliches Maß (dann: Hebesatz von 35,5 v.H.) zu erhöhen, sich entschlossen am unauskömmlichen Hebesatz von 32,5 v.H. festzuhalten und wollte die entstehende Lücke durch Kredite zur Liquiditätssicherung schließen. Dies hatte das Regierungspräsidium Kassel untersagt und die Erhöhung in Ersatzvornahme angeordnet. Vor dem Verwaltungsgericht Kassel (VG Kassel) hatte der Kreis seine Haltung unter Verweis auf ein aus dem Selbstverwaltungsrecht abgeleitetes Ermessen, auch defizitäre Haushalte fahren zu dürfen, noch durchgesetzt. Diese Entscheidung korrigierte der HessVGH nunmehr. Die Revision wurde nicht zugelassen. Der Entscheidung kommt vor dem Hintergrund der „Hellenthal“- und der „Malbergweich“-Entscheidung des BVerwG erhebliche Bedeutung zu: Bei Gefährdung der eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit muss danach das Selbstverwaltungsrecht hinter die Sicherung der Aufgabenwahrnehmung und die gesetzliche Pflicht zum Haushaltsausgleich zurücktreten. Ein unauskömmlich dotierter Umlagesatz, der von einer planmäßigen Deckung des verbleibenden Defizits über die allgemeine Rücklage ausgeht, ist bei Anlegung dieser Rechtsprechung nicht genehmigungsfähig im Verfahren nach § 56 Abs. 2 Satz 2 und 3 KrO NRW n.F.

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Urteil vom 14.02.2013, Az. 8 A 816/12, hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof (HessVGH) entschieden, dass eine kommunalrechtliche Anweisung der Aufsichtsbehörde zur Erhöhung einer Kreisumlage rechtlich zulässig ist.

A. Sachverhalt

Der Landkreis Kassel und das Land Hessen stritten darüber, ob das Regierungspräsidium Kassel als Kommunalaufsichtsbehörde den Kreis 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. Ziel der angegriffenen kommunalaufsichtlichen Maßnahmen war es nach Vortrag des Landes, die kreisangehörigen Gemeinden im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit durch höhere Umlagen stärker an der teilweisen Deckung des erheblichen Haushaltsdefizits des Landkreises Kassel zu beteiligen. Der Kreis sah in diesem Vorgehen des Landes jedoch einen unzulässigen Eingriff in seine Finanzhoheit und in sein Recht auf kommunale Selbstverwaltung und war in dieser Rechtsansicht vom Verwaltungsgericht Kassel (VG Kassel) in der Vorinstanz bestätigt worden.

B. Entscheidung

Die gegen das vorinstanzliche Urteil vom 14.02.2012 zugelassene Berufung des Landes Hessen hatte Erfolg. Der HessVGH hat das Urteil der ersten Instanz abgeändert und die Klage des Kreises abgewiesen.

Zur Begründung führte das Gericht in der mündlichen Urteilsbegründung aus, es habe eine gesetzliche Verpflichtung des Landkreises Kassel zur Anhebung der Kreisumlage auf die vom Land Hessen durch die streitige Anweisung festgelegte Höhe bestanden. Dies ergebe sich aus dem Hessischen Finanzausgleichsgesetz. Danach seien die Kreise zum Ausgleich ihres Haushalts verpflichtet, eine Kreisumlage von ihren Gemeinden zu erheben, soweit ihre sonstigen Einnahmen oder Erträge zum Ausgleich ihres Haushaltes nicht ausreichen. Auch die vom Land Hessen gewählte Vorgehensweise einer kommunalrechtlichen Anweisung ist nach Auffassung des Gerichts nicht zu bestanden, weil insbesondere eine sonst in Betracht kommende Beanstandung des Haushaltes nicht zu einem ordnungsgemäß verabschiedeten Haushalt geführt gehabt hätte. Dies hätte zu noch größeren Nachteilen für den Kreis geführt.

Die Revision gegen dieses Urteil hat das Gericht nicht zugelassen. Gegen die Nichtzulassung der Revision ist die Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) möglich. Ob der Kreis eine solche Beschwerde einlegen wird, ist noch nicht bekannt. Die Urteilsgründe liegen noch nicht vor.

B. Bewertung

Die Entscheidung des HessVGH stellt eine grundlegende Abweichung von der sog. Hellenthal-Rechtsprechung des BVerwG

(BVerwG, Urt. v. 27.10.2010 – BVerwG 8 C 43.09 [*Landrat des Kreises Euskirchen ./.* *Gemeinde Hellenthal*]); vgl. dazu: RS LKT NRW Nr. 0141/11 vom 14.02.2011)

dar, nach der die Kommunalaufsicht Kommunen zwar die Absenkung unauskömmlicher Abgabesätze untersagen, deren Erhöhung auf ein auskömmliches Maß aber nicht im Wege der Ersatzvornahme erzwingen kann.

Bei Gefährdung der eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit muss danach das Selbstverwaltungsrecht hinter die Sicherung der Aufgabenwahrnehmung zurücktreten. Die mittel- bis langfristige Gefährdung der finanziellen Grundlage der Selbstverwaltung ist damit nicht durch das Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG gedeckt.

Der Entscheidung dürfte zudem auch vor dem Hintergrund der jüngsten Entscheidung der BVerwG im Fall „Malbergweich“

(BVerwG, Urt. v. 31.01.2013 – BVerwG 8 C 1.12 [*Ortsgemeinde Malbergweich ./.* *Landkreis Bitburg-Prüm*]); vgl. dazu RS LKT NRW Nr. 0068/13 vom 31.01.2013)

erhebliche Bedeutung zukommen. In dieser Entscheidung hatte das BVerwG formuliert, ein Kreis könne verpflichtet sein, den Umlagesatz unauskömmlich zu gestalten und damit Eigenkapital zum Haushaltsausgleich zu verzehren, wenn

1. mehr als 100 Prozent der Finanzkraft der Gemeinde durch die (Kumulation der) Umlage(n) abgeschöpft werde
2. und dies nicht nur die Momentaufnahme eines Jahres sondern strukturell dauerhafter Natur sei.

Die nun vorliegende Entscheidung des HessVGH nimmt den Kreis und dessen dauerhafte Leistungsfähigkeit angesichts der ihm übertragenen Aufgaben in den Blick.

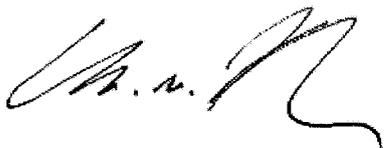
Konkrete Bedeutung kommt der Entscheidung damit auch angesichts der seit Inkrafttreten des Umlagengenehmigungsgesetzes (UmlGenehmG) im Jahr 2012 vorgesehenen durchgehenden Genehmigungspflicht der Umlagesätze nach § 56 Abs. 2 Satz 2 und 3 KrO NRW n.F. zu. Ein unauskömmlich dotierter Umlagesatz, der von einer planmäßigen Deckung des ver-

bleibenden Defizits über die allgemeine Rücklage des Kreises ausgeht, ist damit nicht genehmigungsfähig. Der gesetzlichen Verpflichtung zur Gesunderhaltung der Finanzen der umlageberechtigten Gebietskörperschaft (§ 9 Satz 1 KrO NRW) wird angesichts der normativen Pflichtenkollision zwischen höherrangigen bundes- und landesgesetzlichen Leistungsverpflichtungen (u. a. in den Bereichen der Sozialleistungen für Langzeitarbeitslose, Pflegebedürftige, Geringverdienende, Erwerbsunfähige, Menschen mit Behinderungen, Menschen mit zu geringen Renten oder für Kinder und Jugendliche sowie Recht und Ordnung) und einer allein durch fiskalische Interessen geleiteten und kurzsichtigen „Rücksichtnahme“ auf Gemeinden (§ 9 Satz 2 KrO NRW) der Vorrang eingeräumt werden müssen (vgl. dazu RS LKT NRW Nr. 0053/13 vom 22.01.2013). Denn die Selbstverwaltung auch des Kreises findet ihre Schranken in den allgemeinen Gesetzen: Diese sehen die Pflicht zum Ausgleich des Haushalts in Planung und Rechnung vor. Zwar genügt hier nach §§ 56 Abs. 1 und 53 Abs. 1 KrO NRW i.V.m. § 75 Abs. 2 GO NRW auch der „fiktive Ausgleich“ unter Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage. Ein unter Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage kalkulierter Haushalt erfüllt diese Pflicht jedoch nicht und steht damit außerhalb des Rahmens, den die geltenden Gesetze für das Selbstverwaltungsrecht vorsehen.

Es wird einstweilen um Kenntnisnahme gebeten.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Dr. Christian von Kraack