DOMBERT
RECHTSANWÄLTE

DOMBERT RECHTSANWÄLTE Part mbB | Postfach 60 05 03 | 14405 Potsdam

Samtgemeinde Grasleben
Herrn Samtgemeindebürgermeister Gero Janze
Bahnhofstraße 4
38368 Grasleben

per Mail: janze@grasleben.de

Prof. Dr. Matthias Dombert[P]
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Janko Geßner[P]
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Margarete Mühl-Jäckel[P]
LL.M. (Harvard)

Prof. Dr. Klaus Herrmann[P]
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Jan Thiele[P]

Dr. Susanne Weber
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Dr. Dominik Lück
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Benjamin Grimm
LL.M. (Dublin)

Dr. Beate Schulte zu Sodingen

Dr. Matthias Peine
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Lisa Teichmann
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Dr. Maximilian Dombert

[P] Partner i.S.d. PartGG

Partnerschaftsgesellschaft mit beschränkter Berufshaftung
AG Potsdam PR 119

Potsdam, den 17.04.2019

Bearbeiter:
Dr. Susanne Weber
Sekretariat:
Sabrina König

AZ 852/18, 853/18, 854/18, 855/18, 856/18SW14 LW D84/31-19
Telefon: 0331/620 42-78
Telefax: 0331/620 42-909
E-Mail:
Sabrina.Koenig@dombert.de

Samtgem. Grasleben ./. LK Helmstedt
Gemeinde Mariental ./. LK Helmstedt
Gemeinde Rennau ./. LK Helmstedt
Gemeinde Grasleben ./. LK Helmstedt
Gemeinde Querenhorst ./. LK Helmstedt

Sehr geehrter Herr Janze,

in den vorbezeichneten Verfahren erhalten Sie die bei uns eingegangen Widerspruchsbescheide mit der Bitte um Kenntnisnahme und Weiterleitung an die jeweiligen Gemeinden.

Die Frist zur Klageerhebung haben wir für den

13.05.2019

notiert und hier unter Kontrolle genommen. Wir werden prüfen, ob wir Ihnen die Erhebung der Klage empfehlen.

Zur Abstimmung des weiteren Vorgehens werden wir uns nach den Osterfeiertagen rechtzeitig mit Ihnen in Verbindung setzen.

Mit freundlichen Grüßen

M. Dombert

Prof. Dr. Dombert

LANDKREIS HELMSTEDT
DER LANDRAT

EINGEGANGEN
11. APR. 2019
DOMBERT RECHTSANWÄLTE
Potsdam

Landkreis Helmstedt - Postfach 15 60 - 38335 Helmstedt

Gegen Empfangsbekenntnis
DOMBERT Rechtsanwälte Part mbB
Postfach 60 05 03
14405 Potsdam

Frist: 13.05.19
not.: ja
Vorfrist: 06.05.19
Klage

Geschäftsbereich:
Finanzen - Kommunalaufsicht -
Kreishaus: 1
Hausadresse:
Südertor 6, 38350 Helmstedt
Bearbeitet von:
Frau Rauhut
E-Mail:
svenja.rauhut@landkreis-helmstedt.de
Durchwahl: 05351/121-1226
Telefax: 05351/121-1606

Datum und Zeichen Ihres Schreibens	(bei Antwort bitte angeben) Mein Zeichen	Datum
18.06.2018 / 20-32-02	20-32-02	29.04.2019

Festsetzung der Kreisumlage für das Jahr 2018

hier: Widerspruch der Gemeinde Grasleben vom 18.06.2018 gegen den Bescheid des Landkreises Helmstedt vom 13.06.2018, Az. 20-32-02
Ihre Mandantin: Gemeinde Grasleben, 38368 Grasleben

Sehr geehrte Damen und Herren,

auf den Widerspruch Ihrer Mandantin, der Gemeinde Grasleben, gegen meinen Bescheid vom 13.06.2018 über die Festsetzung der Kreisumlage für das Jahr 2018 (Az. 20-32-02) ergeht folgender

Widerspruchsbescheid

1. Der Widerspruch wird zurückgewiesen.
2. Ihre Mandantin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Begründung:

I.

Der Kreistag des Landkreises Helmstedt hat am 6. Dezember 2017 die Haushaltssatzung für das Jahr 2018 beschlossen. Zuvor waren die kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden mit Schreiben vom 19. Oktober 2017 zu einer Anhörung zur Festsetzung der Kreisumlage 2018 gemäß § 15 Abs. 3 NFAG eingeladen worden; diese Anhörung hat am 2. November 2018 im Großen Sitzungssaal der Kreisverwaltung stattgefunden. In der Einladung war darauf hingewiesen worden, dass Stellungnahmen auch schriftlich eingereicht werden können. Zudem war allen Kreistagsabgeordneten eine Einladung übermittelt worden. Ein Entwurf des Haushaltsplanes 2018 war bereits mit E-Mail vom 25. September 2017 allen kreisangehörigen Kommunen übersandt worden.

Nach § 5 der Haushaltssatzung wurden die Hebesätze der Kreisumlage der Gemeinden auf jeweils 54 % von den Steuerkraftzahlen und auf 54 % von 90 % der Schlüsselzuweisungen, mit Ausnahme der Schlüsselzuweisungen nach § 6 Abs. 2 Satz 1 NFAG, bestimmt. Der Hebesatz der Kreisumlage der Samtgemeinden wurde auf 54 % Prozent von 90 % der Schlüsselzuweisungen bestimmt. Am 22. März 2018 genehmigte das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport die Festsetzung der Umlagesätze. Auf der Grundlage der Haushaltssatzung setzte der Landkreis Helmstedt mit Bescheid vom 13. Juni 2018 die Kreisumlage für das Jahr 2018 gegenüber der Gemeinde Grasleben auf **880.828 Euro** fest.

Dagegen hat Ihre Mandantin mit Schreiben vom 18. Juni 2018 Widerspruch erhoben. Zur Begründung führen Sie im Wesentlichen aus, die Rechtswidrigkeit des Kreisumlagebescheides beruhe auf der Unwirksamkeit der zu Grunde liegenden Satzungsvorschrift, da es der Landkreis Helmstedt unterlassen habe, die finanzielle Situation der Widerspruchsführerin zu berücksichtigen und stattdessen die Festsetzung der Kreisumlage allein an seinen eigenen Bedürfnissen ausgerichtet habe. Die Finanzsituation der kreisangehörigen Kommunen sei weder ermittelt noch abgefragt worden. Den Gemeinden müsse Gelegenheit gegeben werden, ihre Bedarfssituation darzulegen. Diesen Anforderungen habe der Landkreis nicht genügt. Eine ordnungsgemäße Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden bei der Bestimmung der Kreisumlage habe es nicht gegeben. Ferner machen Sie geltend, die Haushaltslage der Widerspruchsführerin sei schlecht, daher treffe sie die Kreisumlageerhebung empfindlich. Die dauernde Leistungsfähigkeit zur Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben sei nicht mehr dauerhaft gegeben. Zudem vertreten Sie die Auffassung, die Handlungspflichten eines Landkreises beträfen in erster Linie die Ansprüche gegenüber dem Land, der Kreis müsse daher gegen das Land Niedersachsen vorgehen, um eine angemessene Finanzausstattung zu erreichen.

II.

Der Widerspruch ist zwar zulässig, aber unbegründet.

. . .

1.
Bei der Beurteilung des Vorbringens Ihrer Mandantin sind folgende Rechtsmaßstäbe der Kreisumlage zu Grunde zu legen:

Die Gesetzgebung verweist die Landkreise auf die von den Gemeinden aufzubringende Kreisumlage als wesentliches Finanzierungsmittel, da - mit Ausnahme der Jagdsteuer - andere Kreissteuern nicht erhoben werden können und das Aufkommen der gewichtigeren Steuern aus dem kommunalen Bereich den Gemeinden zufließt (Art. 106 Abs. 5, 6 GG). Demgegenüber sind den Landkreisen zunehmend kostenintensive Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gesetzlich übertragen worden. So führt das OVG Lüneburg in seinem Urteil vom 25. Februar 1986 - 2 OVG A 98/82 - aus, dem Programmsatz des § 2 Abs. 2 Satz 2 NLO werde dabei nicht immer Rechnung getragen, sondern vom Gesetzgeber offenbar unterstellt, dass eine höhere Anspannung der Kreisumlage den erforderlichen Ausgleich gegenüber den von den neuen Kreisaufgaben entlasteten Gemeinden bringen müsse. So erscheine das Anwachsen der Kreisumlage auf Sätze von über 50 vom Hundert und die damit verbundene Einengung des finanziellen Spielraums der kreisangehörigen Gemeinden als eine zwangsläufige Folge der Tendenz einer Aufgabenverlagerung in die Kreisebene.

In seinem Urteil vom 27. Januar 1999 - 10 L 6960/95 - hält das OVG Lüneburg fest, dass die gemeindliche Finanzhoheit nicht absolut bestehe, sondern nur nach Maßgabe der Gesetze. Sie erschöpfe sich nicht allein darin, dass die Gemeinde das, was sie einnehme, nach ihren eigenen Bedürfnissen verwenden dürfe, sondern sie bestehe auch darin, dass die Gemeinde sich in eigenverantwortlicher Regelung ihrer Finanzen auch auf die ihr obliegenden Verpflichtungen einstelle. Dies gelte auch im Hinblick darauf, dass die Gemeinde die in Höhe der Kreisumlage aufzubringenden Aufwendungen nicht gezielt zur Erfüllung ihrer eigenen gemeindlichen Aufgaben einsetzen könne, sondern in einen Finanzverbund einzustellen habe, der auch anderen als den eigenen Einwohnern der belasteten Gemeinde zugutekomme.

Weiter ist auf die Grundsatzentscheidung des BVerwG vom 28. Februar 1997 - 8 N 1/96 - hinzuweisen, wonach der Kreis den Umfang der von ihm zu erfüllenden Aufgaben und der Wahrnehmung dieser Aufgaben aufgrund des ihm zustehenden Selbstverwaltungsrechts in eigener Verantwortung festlegt und die kreisangehörigen Gemeinden dies im Grundsatz als rechtmäßig hinzunehmen haben. Das OVG Lüneburg führt in seinem Urteil vom 20. Juni 2017 - 10 LB 83/16 - aus, die Höhe der Kreisumlage bestimme sich maßgeblich am Finanzbedarf des Landkreises, § 15 Abs. 1 NFAG. Der Bedarf werde von der Erfüllung der dem Landkreis obliegenden Aufgaben bestimmt. Soweit mit den Haushaltsansätzen über die Gestaltung oder Intensität der Aufgabenwahrnehmung entschieden werde, stehe dem Landkreis ein Gestaltungsspielraum zu, der maßgeblich von seiner Struktur sowie seinen planerischen und politischen Entscheidungen geprägt werde. Von dieser selbstverantworteten und von der kreisangehörigen Gemeinde im Rahmen der gesetzlichen Aufgabenverteilung als rechtmäßig hinzunehmenden Aufgabenbestimmung hänge die Kreisumlage ab.

Es trifft daher nicht zu, dass der Landkreis zunächst das Land auf finanzielle Ausstattung verklagen müsste, bevor eine Kreisumlage erhoben werden dürfte. Der Landkreis darf vielmehr für seine Aufgaben - unter Beachtung der finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden - eine Kreisumlage erheben.

2.
Der Bescheid vom 13. Juni 2018 über die Festsetzung der Kreisumlage 2018 ist rechtmäßig.

Rechtsgrundlage für die Erhebung der Kreisumlage ist § 15 des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich (NFAG) vom 14. September 2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Februar 2018 (Nds. GVBl. S. 22), in Verbindung mit der Haushaltssatzung des Landkreises Helmstedt für das Haushaltsjahr 2018.

Gemäß § 15 Abs. 1 NFAG ist eine Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden, Samtgemeinden und gemeindefreien Gebieten zu erheben, soweit die anderen Erträge eines Landkreises seinen Bedarf nicht decken. Das Umlageverfahren und das Verfahren zur Festsetzung sind in § 15 Abs. 2 und 3 NFAG näher geregelt. Nach § 15 Abs. 3 Satz 1 NFAG wird die Umlage in der Haushaltssatzung des Landkreises in Hundertsätzen der einzelnen Umlagegrundlagen (Umlagesätzen) gemäß § 15 Abs. 2 NFAG festgesetzt. Nach § 15 Abs. 3 Satz 3 NFAG sind die kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden rechtzeitig vor der Festsetzung zu hören. Die Kreisumlage wird sodann gemäß § 111 Abs. 2 NKomVG i.V.m. § 20 Abs. 1 Satz 1 NFAG durch den Landkreis gegenüber den kreisangehörigen Kommunen festgesetzt.

Die Satzungsbestimmung über die Festsetzung der Umlagesätze ist rechtmäßig.

Insbesondere sind die kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden ordnungsgemäß gemäß § 15 Abs. 3 Satz 3 NFAG vor der Festsetzung der Kreisumlage angehört worden.

In diesem Zusammenhang ist auf das Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 7. Juli 2004 - 10 LB 4/02 - hinzuweisen, in dem es die Anforderungen des § 15 NFAG näher ausgeformt hat: das OVG führt aus, die Vorschrift habe den Zweck, den von der Festsetzung der Umlage betroffenen Gemeinden Gelegenheit zu geben, ihre Finanzinteressen vorzutragen, damit diese vom Beklagten bei der Entscheidung über die Höhe des Umlagesatzes berücksichtigt werden könnten. In dem der Entscheidung zu Grunde liegenden Fall wurde eine Übersendung des Entwurfs der Haushaltssatzung mit Haushaltsplan und Anlagen sowie Wirtschaftsplänen an die betreffenden Gemeinden und eine Erläuterung der Lage des Kreishaushaltes in einer Dienstbesprechung als ausreichend angesehen. In Bezug auf die von der Klägerin erwartete Analyse der Haushaltslage der Gemeinden habe diese über Kenntnisse ihres eigenen Haushalts verfügt. Die von der Klägerin vermisste Analyse der Haushaltslage der übrigen kreisangehörigen Gemeinden sei ihr - jedenfalls im Ansatz - ebenso bekannt gewesen. Hätte die Klägerin in diesem Punkt

...

nähere Einzelheiten erfahren wollen, so hätte es ihr oblegen, den Landkreis umgehend um weitere Informationen zu bitten. Im Zusammenhang mit dem Abwägungsvorgang führt das OVG Lüneburg weiter aus, dass der Landkreis zwar verpflichtet sei, eine Abwägung der Gesamtumstände einschließlich des eigenen Finanzbedarfs vorzunehmen. Dies schließe nach Lage der Dinge die Finanzierungsinteressen unter anderem der kreisangehörigen Gemeinden mit ein. Die von der Klägerin geforderte eingehende finanzwissenschaftliche Analyse der Haushaltslage sämtlicher kreisangehöriger Gemeinden müsse der Landkreis seiner Abwägung jedoch nicht zu Grunde legen. Der Landkreis sei nicht gehalten, bei den einzelnen Gemeinden sämtliche Haushaltsdaten abzufragen und diese finanzwissenschaftlich untersuchen zu lassen. Vielmehr wäre es Sache der Klägerin gewesen, im Rahmen der Anhörung weitere Informationen und Erläuterungen zu erfragen oder selbst Erklärungen abzugeben. Andernfalls verlöre die durch § 15 Abs. 3 Satz 3 NFAG formalisierte Beteiligung zum Teil ihre Bedeutung, wenn der beklagte Landkreis bereits von Amts wegen gehalten wäre, sämtliche aus Sicht der betroffenen Gemeinden abwägungserheblichen Belange bei den Gemeinden, also in deren Verantwortungsbereich, zu ermitteln.

Mit E-Mail vom 25. September 2017 hat der Landkreis Helmstedt den kreisangehörigen Kommunen den Entwurf des Haushaltsplans 2018 übersandt. In dem entsprechenden Anschreiben vom 21. September 2017 wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Anhörung der kreisangehörigen Gemeinden zur Kreisumlage für den 2. November 2017 vorgesehen sei. Die Einladung an die kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden wegen der Anhörung zur Festsetzung der Kreisumlage 2018 gemäß § 15 Abs. 3 NFAG erfolgte mit Schreiben vom 19. Oktober 2017. Die Einladung wurde zudem an alle Kreistagsabgeordnete übersandt. Die Anhörung, an der auch einzelne Kreistagsabgeordnete teilnahmen, erfolgte entsprechend dem Einladungsschreiben am 2. November 2017 im Großen Sitzungssaal der Kreisverwaltung. Im Rahmen der Anhörung wurde auch die Ermittlung des Bedarfs bzw. der Fehlbetragsquoten der Kommunen im Landkreis Helmstedt erläutert. Dem Protokoll über die Anhörung wurde sodann eine Aufstellung über die Fehlbetragsquoten beigefügt. Dieses Protokoll wurde den kreisangehörigen Kommunen sowie den Kreistagsabgeordneten übersandt.

Soweit Sie vortragen, den Gemeinden hätte Gelegenheit gegeben werden müssen, ihre Bedarfssituation darzustellen, ist auf die nach Maßgabe des § 15 NFAG durchgeführte Anhörung hinzuweisen. In der Einladung zur Anhörung ist zudem darauf hingewiesen worden, dass Stellungnahmen auch schriftlich eingereicht werden können.

Im Übrigen hat der BayVGH in seinem Beschluss vom 14. Dezember 2018 - 4 BV 17.2488 - in Abgrenzung zum Urteil des ThürOVG vom 7. Oktober 2016 - 3 KO 94/12 - ausgeführt, dass dem Landkreis bei der Erfüllung der ungeschriebenen Ermittlungs- und Offenlegungspflicht ein weites Verfahrensermessen zukomme. Der Zweck der prozeduralen Anforderungen, eine gesicherte Daten- und Informationsgrundlage für die Beschlussfassung der Kreisgremien über die Haushaltssatzung samt des darin vorgesehenen Umlagesatzes zu gewährleisten und eine nachträgliche Überprüfung zu ermöglichen, könne auch durch den Rückgriff auf bereits vorhandenes bzw. regelmäßig erhobenes Datenmaterial erreicht werden. Die entsprechenden Informationen könnten beispielsweise den Haushaltssatzungen

. . .

der Gemeinden mit den darin enthaltenen Festsetzungen und der jährlich fortgeschriebenen Finanzplanung entnommen werden. Anstelle einer gesonderten Abfrage bei jeder einzelnen Gemeinde dürfte der Landkreis insoweit im Wege der Informationshilfe auch auf das bei der Kommunalaufsichtsbehörde und der Staatlichen Rechnungsprüfungsstelle des Landratsamts bereits vorhandene Zahlenmaterial zurückgreifen.

Anlässlich der Prüfung der jährlich zur Genehmigung vorzulegenden Haushalte der kreisangehörigen Gemeinden erfolgt anhand eines einheitlichen Prüfschemas eine Erfassung aller von der jeweiligen Kommune beschlossenen finanziellen Eckdaten, die den individuellen Finanzbedarf darlegen. Da die Datenerhebung jährlich fortgeschrieben wird, bietet sich der finanziellen Kommunalaufsicht somit eine umfassende und belastbare Situationsbeschreibung der Finanzsituation bei den kreisangehörigen Kommunen dar.

Eine Verpflichtung des Landkreises, sämtliche Haushaltsdaten bei den einzelnen Gemeinden explizit abzufragen, ergibt sich weder aus der Anhörungspflicht gemäß § 15 Abs. 3 Satz 3 NFAG noch aus der o.a. Rechtsprechung des BVerwG oder des OVG Lüneburg.

Eine ordnungsgemäße Anhörung der kreisangehörigen Kommunen hat damit stattgefunden. Weitergehende Beteiligungsrechte bestehen hingegen nicht.

Der Landkreis Helmstedt hat im Rahmen des Abwägungsvorgangs auch die gleichrangigen Finanzierungsinteressen der kreisangehörigen Kommunen berücksichtigt. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass der Finanzbedarf der finanziell bedürftigsten Mitgliedsgemeinde nicht die Obergrenze der Festlegung des Umlagesatzes zieht. Eine Verletzung ihrer verfassungsgebotenen finanziellen Mindestausstattung wurde weder von der Widerspruchsführerin noch von den anderen kreisangehörigen Kommunen im Rahmen der Anhörung dargelegt. Sie ist auch sonst nicht ersichtlich. Insbesondere ist eine Verletzung der finanziellen Mindestausstattung nicht bereits dann gegeben, wenn die Kreisumlage die Widerspruchsführerin - wie von Ihnen vorgetragen - „empfindlich trifft". Zudem müsste sich die Darlegung einer strukturellen Unterfinanzierung der betroffenen Gemeinden auf alle oder jedenfalls die Mehrzahl der kreisangehörigen Gemeinden beziehen und einen längeren, zumindest mehrjährigen Zeitraum abdecken (vgl. BayVGH, a.a.O.).

Schließlich darf die Erhebung der Kreisumlage nicht dazu führen, dass die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für eine eigene gemeindliche Steuerhoheit entwertet wird. Eine Abschöpfung von über 100 % ist daher nicht erlaubt (vgl. BVerwG, Urt. vom 31. März 2013 - 8 C 1.12 -). Diese Grenze der Kreisumlageerhebung ist ebenfalls eingehalten.

Die Bestimmung der Höhe der Umlagesätze in der Haushaltssatzung ist daher nicht zu beanstanden.

Auf der Grundlage des § 5 a) der Haushaltssatzung 2018 wurde die Kreisumlage gegenüber Ihrer Mandantin sodann auf 880.828,00 Euro festgesetzt. Gegen die ordnungsgemäße Berechnung dieses Betrages werden auch von Ihnen keine Einwände vorgetragen.

...

Nach alledem ist der Bescheid über die Festsetzung der Kreisumlage zu Recht ergangen, so dass ich keine Veranlassung sehe, den Bescheid aufzuheben oder abzuändern. Der Widerspruch ist damit zwar zulässig, aber unbegründet und daher zurückzuweisen.

3.
Die Entscheidung über die Kosten des Widerspruchsverfahrens beruht auf § 80 VwVfG i.V.m. § 1 Nds. VwVfG, § 4 NKAG i. V. m. §§ 1, 2, 4, 7, 8 i.V.m. Tarif-Nr. 18 der Satzung des Landkreises Helmstedt über die Erhebung von Verwaltungskosten im eigenen Wirkungskreis (Verwaltungskostensatzung) in der Fassung der 3. Änderungssatzung vom 10. Oktober 2008 (Amtsblatt für den Landkreis Helmstedt Nr. 37 vom 17. Oktober 2008).

Über die Höhe ergeht ein gesonderter Kostenfestsetzungsbescheid.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen meinen Bescheid vom 13.06.2018 kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe dieses Widerspruchsbescheides Klage beim Verwaltungsgericht Braunschweig, Wilhelmstraße 55, 38100 Braunschweig schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle dieses Gerichts erhoben werden. Die Klage kann auch in elektronischer Form nach Maßgabe der Niedersächsischen Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr in der Justiz (Nds. ERVVO-Justiz) bei der elektronischen Poststelle des Verwaltungsgerichts Braunschweig erhoben werden.

Mit freundlichen Grüßen

(Radeck)