Gemeinde Grasleben

Verwaltungsvorlage Fachbereich: Allgemeine Verwaltung	**Vorlagen-Nr.: 053/18** Vorlage ist öffentlich Datum: 03.07.2018	

Tagesordnungspunkt

Rechtsbehelfsverfahren gegen die Festsetzung der Kreisumlage 2018 und Folgejahre

Vorgesehene Beratungsfolge:		*Beschluss geändert*		*Abstimmungsergebnis*		
Datum	*Gremium*	*Ja*	*Nein*	*Ja*	*Nein*	*Enth.*
20.08.2018	VA Grasleben					
17.09.2018	GR Grasleben					

Finanzielle Auswirkungen					
Ergebnishaushalt	☐	Kosten	Siehe unten	EUR	
Finanzhaushalt	☐	Produkt			
Kostenstelle		Sachkonto			
Ansatz		EUR	verfügbar		EUR

Verantwortlichkeit	
gefertigt:	Gemeinde-direktor:
gez. Janze	gez. Janze
(Janze)	(Janze)

Beschlussvorschlag:

Der Rat der Gemeinde Grasleben beschließt, den Hauptverwaltungsbeamten (HVB) mit der Führung eines Rechtsbehelfsverfahrens (Widerspruch/Klage) gegen die Festsetzung der Kreisumlage 2018 und ggf. Folgejahre unter Hinzuziehung der Anwaltskanzlei Dombert zu beauftragen.

Der Verwaltungsausschuss und der Finanzausschuss bereiten die Beschlussfassung entsprechend vor.

Sach- und Rechtslage:

In den vergangenen Monaten wurde der Gemeinderat Grasleben über die Entwicklungen eines möglichen Klageverfahrens gegen die Festsetzung der Kreisumlage informiert. Die notwendige Beschlussfassung konnte bisher nicht herbeigeführt werden, da es seitens aller kreisangehörigen Gemeinden im Landkreis (kaG) Überlegungen gab, gemeinsam – durch eine externe und neutrale Stelle – über die Festsetzung der Kreisumlage ein Prüfverfahren anzustreben und damit eine Klage der Kommunen gegen den Landkreis zu vermeiden.

Zwei kaG haben mittlerweile mitgeteilt, dass ein solches Verfahren für sie nicht infrage kommt. Damit kann eine gemeinsame und einvernehmliche Lösung leider nicht weiterverfolgt werden. Zur Begründung wird auf das Schreiben der Kanzlei Dombert an den Sprecher der HVBs im Landkreis Helmstedt, Alexander Hoppe, vom 26.06.2018 verwiesen (Anlage 1).

Nach interner Prüfung hält die Verwaltung die Festsetzung der Kreisumlage für das Jahr 2018 (sowie auch für die vorherigen Jahre) für rechtswidrig. Zur Begründung wird unter anderem auf den Schriftsatz der Kanzlei Dombert – ebenfalls vom 26.06.2018 – hingewiesen (Anlage 2).

Insbesondere hat die Verwaltung aber auch gravierende Mängel bei der Prüfung der finanziellen Mindestausstattung der kaG durch den Landkreis festgestellt. Aus Sicht der Verwaltung findet diese schlichtweg nicht statt, vielmehr wird die Kreisumlage nach hiesiger Einschätzung ausschließlich nach eigenen finanziellen Interessen festgesetzt.

Selbst wenn man nun annimmt, dass eine finanzielle Mindestausstattung bei den kaG in ausreichender Form vorhanden ist, weist das Verfahren zur Festsetzung der Kreisumlage seit Jahren gravierende formelle Mängel auf.

Die vorgeschriebene Anhörung zur Festsetzung der Kreisumlage findet faktisch nicht statt. Allein ein Schreiben mit dem Betreff „Anhörung" ist hier nicht ausreichend, wenn im Ergebnis zwar eine entsprechende Veranstaltung stattfindet, jedwede Argumentation (gegen die Höhe der Kreisumlage) aber nur zur Kenntnis genommen wird.

Vielmehr definiert jede Anhörung, dass sich mit der vorgebrachten Argumentation auseinandergesetzt bzw. entsprechend abgewogen und geprüft wird. Dies findet jedoch nach hiesiger Bewertung nicht statt. Pauschale Antworten mit Hinweis auf die desolate Finanzlage des Landkreises erfüllen nicht die formellen Anforderungen an eine Anhörung. Nachweislich werden Fragen nicht oder nicht vollständig beantwortet. Hier wird seitens des Landkreises in der schriftlichen Antwort zu dieser Problemstellung – so wörtlich – um Verständnis geworben, dass auf Kritik im Einzelnen nicht eingegangen wird. Dies ist in Hinblick auf die Mittelherkunft, hierbei handelt es sich nämlich um Mittel der kaG, höchst befremdlich.

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass der Landkreis Helmstedt seit dem Jahr 2014 nach hiesigen Erkenntnissen durchgängig positive Jahresergebnisse generiert und seine Fehlbeträge in den Vergangenen Jahren sehr deutlich – auch mittels Stabilisierungshilfe – reduziert hat. Die entsprechenden Ergebnisse sind öffentlich den Haushaltsplänen zu entnehmen.

In den vergangenen Jahren wurde wiederholend und eindringlich die Finanzlage der kaG in der Anhörung zur Festsetzung der Kreisumlage dargestellt. Intensive Bemühungen der HVBs, eine Reduzierung der Kreisumlage zu bewirken, blieben erfolglos. Dies wurde stetig mit dem (nicht zutreffenden) Hinweis auf die desolate Finanzlage abgewiesen.

In Hinblick auf die desolate Finanzlage der kaG, insbesondere der Samtgemeinde Grasleben und ihren Mitgliedsgemeinden, sowie der stetig positiven Jahresergebnisse beim Landkreis, war die Reduzierung der Kreisumlage um einen Prozentpunkt für das Jahr 2018 ganz offensichtlich nicht ausreichend bzw. die Festsetzung der Höhe nach unverändert zu hoch. Denn gänzlich unberücksichtigt blieb bei der Argumentation des Landkreises, dass die Kreisumlage in ihrer absoluten Höhe nur die nach Berücksichtigung aller Erträge und Aufwendungen verbleibende Deckungslücke im Kreishaushalt schließen soll.

§ 15 Abs. 1 Niedersächsisches Finanzausgleichgesetz (NFAG) führt dazu aus: Soweit die anderen Erträge eines Landkreises seinen Bedarf nicht decken, ist eine Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden, Samtgemeinden und gemeindefreien Gebieten zu erheben.

Wenn, wie vorstehend ausgeführt, dann in der Ausführung des Haushalts sogar positive Jahresergebnisse entstehen, sollte die Kreisumlage als nachrangiges „Refinanzierungsinstrument" des Landkreises erst recht nach unten angepasst werden. Die kaum relevante Anpassung um einen Prozentpunkt im Jahr 2018 wird dieser Funktion aber nicht gerecht.

Dies kann sehr gut mit den hiesigen Regelungen zur Samtgemeindeumlage verglichen werden. Im Falle von positiven Jahresergebnissen der Samtgemeinde wäre es selbstverständlich, die Höhe der Samtgemeindeumlage für die Folgejahre entsprechend anzupassen und in der Höhe für die Mitgliedsgemeinden zu reduzieren.

Die Erfahrung zeigt, dass eine tragfähige finanzielle Ausstattung der kaG nicht auf einem informellen Wege, d.h. im Rahmen der Anhörung, erreicht werden kann und ein formales Rechtsbehelfsverfahren angestrebt werden muss. Dies gilt – bei entsprechender Erfolgsaussicht – ausdrücklich auch für die Folgejahre bis zum Zeitpunkt der Durchführung eines rechtmäßigen Verfahrens bei der Festsetzung der Kreisumlage.

Ergänzend sei erwähnt, dass zwar der Landkreis positive Jahresergebnisse erzielt, eine ausreichende finanzielle Mindestausstattung durch das Land Niedersachsen (für den Landkreis) aber auch infrage gestellt wird. Die Verwaltung ist davon überzeugt, dass das Land seinen Pflichten gegenüber dem Landkreis ebenfalls nicht nachkommt. Der Landkreis und die kreisangehörigen Gemeinden haben in Summe durch die entsprechenden Regelungen des Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetzes schlichtweg zu wenig Mittel.

Eine Änderung kann aus Sicht der Verwaltung nur herbeigeführt werden, wenn nun auch gerichtlich die mangelnde Finanzausstattung festgestellt wird.

In Hinblick auf die strittige Summe – 880.828,00 Euro – ist das gegebene Prozesskostenrisiko in Höhe von 41.232,96 Euro angemessen und auch im Wesentlichen gesetzlich definiert und damit vorgegeben (vgl. Anlage 3).

Da für 2018 kein Mittelabfluss mehr zu erwarten ist, werden die erforderlichen Mittel (siehe Prozesskostenrisiko Anlage 3) im Jahr 2019 vollständig veranschlagt.

Hinweis:

- Da davon auszugehen ist, dass ein Widerspruchsverfahren nicht zum Erfolg führt, soll aus ökonomischen Gründen erst im Klageverfahren auf eine anwaltliche Beratung zurückgegriffen werden.
- Eine gleichlautende Vorlage wird in den Räten der Gemeinden Mariental, Querenhorst, Rennau und der Samtgemeinde eingebracht.

Die Verwaltung bittet darum, den o.g. Beschluss zu fassen.

Anlagen:

- Schreiben der Rechtsanwälte Dombert vom 26.06.2018 an die Stadt Königslutter – Alexander Hoppe – in seiner Funktion als Sprecher der HVBs im Landkreis Helmstedt
- Schreiben der Rechtsanwälte Dombert vom 26.06.2018 an die Samtgemeinde Grasleben
- Aufstellung Prozesskostenrisiko Klage Kreisumlage

Elektronische Version, im Original unterzeichnet.

DOMBERTRECHTSANWÄLTE

DOMBERTRECHTSANWÄLTE Part mbB · Postfach 60 05 03 · 14405 Potsdam

Stadt Königslutter am Elm
Herrn Bürgermeister Alexander Hoppe
Am Markt 1
38154 Königslutter am Elm

nur per E-Mail: alexander.hoppe@koenigslutter.de

Potsdam, den 26.06.2018
Sekretariat:
Denise Schmidt

AZ 668/14 SW dsc D71/415-18
Telefon: 0331/620 42-866
Telefax: 0331/620 42-909
E-Mail: Denise.Schmidt@dombert.de

Kreisumlage 2018

Sehr geehrter Herr Hoppe,

ich beziehe mich auf Ihr E-Mail vom 04.06.2018. Darin haben Sie mir mitgeteilt, dass sich zwei Samtgemeinden entschieden haben, an dem von uns vorgeschlagenen Verfahren mit dem Ziel einer verbindlichen, öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, die die strittigen Fragen löst, nicht mitzuwirken.

In Ihrer E-Mail haben Sie ja bereits hinterfragt, ob unter diesem Aspekt das vorgeschlagene Prozedere noch sinnvoll ist. Dies muss ich verneinen. Eine einvernehmliche Lösung ist nur dann von Vorteil, wenn alle betroffenen kreisangehörigen Gemeinden sowie der Landkreis daran mitwirken. Ich gehe davon aus, dass unter diesem Aspekt auch der Landkreis sein Interesse an einer Mitwirkung verneinen wird.

Partnerschaft mit beschränkter Berufshaftung

Prof. Dr. Matthias Dombert [P]
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Janko Geßner [P]
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Dr. Margarete Mühl-Jäckel, [P]
LL.M. (Harvard)
Dr. Helmar Hentschke [P]
Prof. Dr. Klaus Herrmann [P]
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Dr. Daniela Schäfrich [P]
Dr. Jan Thiele [P]
Dr. Susanne Weber
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Dr. Dominik Lück
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Dr. Konrad Asemissen
Dr. Benjamin Grimm,
LL.M. (Dublin)
Dr. Beate Schulte zu Sodingen
Dr. Matthias Peine
Dr. Lisa Teichmann
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

P - Partner i.S.d. PartGG

Mangerstraße 26
14467 Potsdam
Telefon 0331 / 620 42 70
Telefax 0331 / 620 42 71
post@dombert.de
www.dombert.de

Bankverbindung
Mittelbrandenburgische Sparkasse
IBAN DE20160500003503013090
BIC WELADED1PMB

Fremdgeldkonto
IBAN DE61160500001000843323
BIC WELADED1PMB

Partnerschaft mit beschränkter Berufshaftung
Sitz Potsdam, AG Potsdam PR 119

Selbstverständlich bleibt Ihnen der Weg offen, die streitigen Verfahren vor Gericht klären zu lassen. Dafür muss zunächst das Widerspruchsverfahren durchlaufen werden. Wie ich erfahren habe, haben einige Gemeinden bereits ihre Kreisumlagebescheide 2018 erhalten. Einige der kreisangehörigen Gemeinden prüfen derzeit, ob sie uns – nach Abschluss des Widerspruchsverfahrens – mit der Prozessvertretung im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht beauftragen. Selbstverständlich sind wir gerne bereit auch für die Stadt Königslutter am Elm tätig zu werden.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Dombert

DOMBERTRECHTSANWÄLTE

DOMBERTRECHTSANWÄLTE Part mbB · Postfach 60 05 03 · 14405 Potsdam

Samtgemeinde Grasleben
Herrn Samtgemeindebürgermeister Gero Janze
Bahnhofstraße 4
38368 Grasleben

nur per E-Mail: janze@grasleben.de

Potsdam, den 26.06.2018
Sekretariat:
Denise Schmidt

AZ 668/14 SW01 dsc D71/359-18
Telefon: 0331/620 42-866
Telefax: 0331/620 42-909
E-Mail: Denise.Schmidt@dombert.de

Kreisumlage 2018

Sehr geehrter Herr Janze,

Sie haben mich darüber unterrichtet, dass die Gemeinden der Samtgemeinde Grasleben gegen die nunmehr ergangenen Kreisumlagebescheide 2018 Widerspruch eingelegt haben.

In der Vergangenheit gab es die Überlegung, ob sich ein streitiges Verfahren vermeiden lässt, indem man die strittigen Fragen gemeinsam mit den kreisangehörigen Gemeinden und dem Landkreis einvernehmlich löst und hierüber ein verbindliche, öffentlich-rechtliche Vereinbarung schließt. Nach der bisherigen Diskussion steht fest, dass zwei der Gemeinden an einem solchen Prozedere nicht mitwirken wollen. Das führt dazu, dass unser Vorschlag nicht umsetzbar ist, da er eine Teilnahme aller Betroffenen voraussetzt.

Da zu erwarten ist, dass den Widersprüchen nicht statt gegeben wird, haben Sie uns um eine Einschätzung der Erfolgsaussichten eines anschließenden Klageverfahren sowie Auskunft über dessen Kosten gebeten.

Partnerschaft mit beschränkter Berufshaftung

Prof. Dr. Matthias Dombert [P]
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Janko Geßner [P]
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Dr. Margarete Mühl-Jäckel, [P]
LL.M. (Harvard)
Dr. Helmar Hentschke [P]
Prof. Dr. Klaus Herrmann [P]
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Dr. Daniela Schäfrich [P]
Dr. Jan Thiele [P]
Dr. Susanne Weber
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Dr. Dominik Lück
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Dr. Konrad Asemissen
Dr. Benjamin Grimm,
LL.M. (Dublin)
Dr. Beate Schulte zu Sodingen
Dr. Matthias Peine
Dr. Lisa Teichmann
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

P - Partner i.S.d. PartGG

Mangerstraße 26
14467 Potsdam
Telefon 0331 / 620 42 70
Telefax 0331 / 620 42 71
post@dombert.de
www.dombert.de

Bankverbindung
Mittelbrandenburgische Sparkasse
IBAN DE20160500003503013090
BIC WELADED1PMB

Fremdgeldkonto
IBAN DE61160500001000843323
BIC WELADED1PMB

Partnerschaft mit beschränkter Berufshaftung
Sitz Potsdam, AG Potsdam PR 119

Dazu Folgendes:

1. Zunächst zu den Erfolgsaussichten eines Klageverfahrens:

a) Wie Ihnen bekannt ist, vertreten wir derzeit zahlreiche Kommunen in unterschiedlichen Bundesländern in Verfahren gegen die Kreisumlageerhebung. Daher darf ich behaupten, dass wir einen guten Überblick über die derzeitige Entscheidungspraxis der Gerichte haben. Der Erfolg des Gerichtsverfahrens ist aber natürlich immer im starken Maß von den konkreten Umständen des Einzelfalls abhängig. Abschließend lassen sich die Erfolgsaussichten daher erst beurteilen, wenn wir die im gerichtlichen Verfahren zu beantragende Akteneinsicht gewährt bekommen haben. Diese umfasst in streitigen Verfahren um die Erhebung der Kreisumlage nicht nur die Verwaltungsvorgänge, sondern auch und vor allem die Unterlagen zum Satzungsverfahren.

b) Denn in den in jüngster Vergangenheit geführten Verfahren, in denen der Kreisumlagebescheid für unwirksam erklärt wurde, ist diese Entscheidung mit Fehlern im Satzungsverfahren, die zur Unwirksamkeit der Haushaltssatzung führen, begründet worden. Gemeint ist damit die Verletzung der Anhörungs- und Ermittlungspflichten, die den Landkreis bei Aufstellung der Satzung und Festlegung des Kreisumlagesatzes treffen. Bereits im Jahr 2013 hat das Bundesverwaltungsgericht (U. v. 31.01.2013 - 8 C 1.12 - juris) in seiner grundlegenden Entscheidung festgestellt, dass sich die Interessen von Gemeinde und Landkreis gleichrangig gegenüberstehen. Dies führt dazu, dass der Landkreis nicht einseitig seine finanziellen Interessen im Auge haben darf, sondern gleichermaßen die finanziellen Interessen der Gemeinde berücksichtigen muss.

c) Daher trifft den Landkreis die Pflicht im Aufstellungsverfahren zur Haushaltssatzung, die finanzielle Situation der Gemeinde konkret zu ermitteln. Die übliche Durchführung von sog. Bürgermeisterrunden - wie sie auch der Landkreis Helmstedt am 02.11.2017 durchgeführt zu haben scheint - ist hierfür allein nicht ausreichend. Für eine wirksame Kreisumlagefestsetzung ist es notwendig, dass den Verwaltungsvorgängen entnommen werden kann, dass der Landkreis bereits bei Erstellung des

Satzungsentwurfs auch die finanziellen Auswirkungen der Kreisumlageerhebung auf die Gemeinden im Blick hatte.

d) Die vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Maßgaben wurden durch eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes im Jahr 2015 (U. v. 16.06.2015 - 10 C 13.14 - juris) weiter konkretisiert. Aufbauend auf diese beiden Entscheidungen haben Gerichte und Obergerichte (OVG Weimar U. v. 07.10.2016 - 3 KO 94/12 - juris; VG Schwerin U. v. 20.07.2016 - 1 A 387/14 - juris; VG Bayreuth U. v. 10.10.2017 - B 5 K 15.701 - juris) anderer Bundesländer dieselben Anforderungen an eine wirksame Kreisumlagefestsetzung gestellt.

e) Bisher schlägt nur das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (B. v. 24.04.2017 - OVG 12 n 60.16 - juris) insoweit einen Sonderweg ein und fordert, dass entsprechende Anhörungs- und Ermittlungspflichten des Landkreises nur zu erfüllen sind, wenn diese gesetzlich normiert sind. Ob diese

f) Für Niedersachsen liegt uns bisher keine Rechtsprechung zur Kreisumlageerhebung aus der jüngsten Vergangenheit vor.

g) Ohne dass mir die Verwaltungsvorgänge und Unterlagen zum Satzungsverfahren vorliegen, kann ich selbstverständlich keine abschließende Einschätzung der Erfolgsaussichten treffen. Hierfür haben Sie sicherlich Verständnis.

h) Zuletzt ist noch anzumerken, dass die Kreisumlagebescheide auch mit der Begründung angegriffen werden können, dass die einzelne Gemeinde durch die Kreisumlageerhebung in ihrer verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsgarantie (Finanzhoheit) verletzt wird. An den Nachweis der Verletzung der finanziellen Mindestausstattung werden allerdings sehr hohe Anforderungen gestellt. Wichtiger Indikator ist u.a., in welchem Umfang die einzelne Gemeinde noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen kann.

2. Was die Kosten eines solchen Verfahrens betreffen, ist nach Widerspruchs- und Gerichtsverfahren zu unterscheiden.

a) Sie haben mir mitgeteilt, dass die Gemeinden für das Widerspruchsverfahren keine anwaltliche Vertretung wünschen.

b) Im Gerichtsverfahren sind wir aufgrund berufsrechtlicher Vorgaben - konkret: des Gebührenunterschreitungsverbots - verpflichtet, aufgrund des gesetzlichen Gebührenrechts nach dem Gegenstandswert abzurechnen. Die Vergütung bemisst sich nach der jeweiligen Höhe des Kreisumlagebescheides. Als

Anlagen

Füge ich eine Aufstellung bei, die Auskunft darüber gibt, welche Kosten ein Gerichtsverfahren auslösen kann. Zu beachten ist, dass die Rechtsanwaltskosten der Gegenseite nur dann anfallen, wenn sich diese auch anwaltlich vertreten lässt.

c) Da die Kreisumlage gegenüber jeder Gemeinde einzeln festgesetzt wird, muss jeder Bescheid mit einer Anfechtungsklage angegriffen werden. Eine Zusammenfassung der Verfahren aus Gründen der Kostenersparnis kommt nicht in Betracht.

Sehr geehrter Herr Janze, für das mit Ihrer Anfrage entgegengebrachte Vertrauen bedanke ich mich und würde mich sehr freuen, wenn die Samtgemeinde Grasleben sich für eine Mandatierung entscheidet.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen selbstverständlich zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Weber

Prozesskostenrisiko für Gemeinde Grasleben

I. Instanz

1. Kläger

Gegenstandswert: 880.828,00 €

1,3 Verfahrensgebühr § 13 RVG, Nr. 3100 VV RVG	5.736,90 €
1,2 Terminsgebühr § 13 RVG, Nr. 3104 VV RVG	5.295,60 €
Pauschale für Post und Telekommunikation Nr. 7002 VV RVG	20.00 €
Zwischensumme netto	11.052,50 €
19 % Umsatzsteuer Nr. 7008 VV RVG	2.099.98 €
Gesamtbetrag	13.152.48 €

2. Gerichtskosten

3,0 Gerichtsgebühren gem. § 3 GKG	14.928,00 €

3. Beklagter

Gegenstandswert: 880.828,00 €

1,3 Verfahrensgebühr § 13 RVG, Nr. 3100 VV RVG	5.736,90 €
1,2 Terminsgebühr § 13 RVG, Nr. 3104 VV RVG	5.295,60 €
Pauschale für Post und Telekommunikation Nr. 7002 VV RVG	20.00 €
Zwischensumme netto	11.052,50 €
19 % Umsatzsteuer Nr. 7008 VV RVG	2.099.98 €
Gesamtbetrag	13.152.48 €

Prozesskostenrisiko insgesamt: 41.232,96 €