

Der Abwägungsprozess zur Festsetzung der Verbandsgemeindeumlage für die Haushaltssatzung 2021

Vorbemerkungen

Gemäß § 99 Abs. 4 KVG LSA erhebt die Verbandsgemeinde Mansfelder Grund-Helbra, soweit ihre sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen, von den Mitgliedsgemeinden nach den hierfür geltenden Vorschriften eine Umlage (Verbandsgemeindeumlage), um ihren erforderlichen Bedarf zu decken.

In § 23 FAG LSA ist geregelt, dass für die Festsetzung, Erhebung und Erhöhung der Verbandsgemeindeumlage gem. § 99 Abs. 4 KVG LSA die §§ 19 bis 21 entsprechend gelten.

Das formelle Verfahren der Umlagefestsetzung ergibt sich danach wie folgt:

Die Umlage wird in der Haushaltssatzung in Vomhundertsätzen der einzelnen Umlagegrundlagen (Umlagesätze) bemessen. Bei unterschiedlichen Umlagesätzen soll der höchste Umlagesatz den niedrigsten um nicht mehr als ein Drittel übersteigen. Umlagegrundlagen sind die Schlüsselzuweisungen der Mitgliedsgemeinden nach § 12 des jeweils vergangenen Haushaltsjahres und die Steuerkraftzahlen nach § 14.

Eine Erhöhung der Umlagesätze innerhalb eines Haushaltsjahres muss jeweils bis zum 31.05. vom Verbandsgemeinderat beschlossen sein. Die Absicht der Erhöhung ist den Mitgliedsgemeinden spätestens drei Wochen vor Beschlussfassung anzuzeigen, Gleiches gilt für die erstmalige Festsetzung von gegenüber dem Vorjahr höheren Umlagesätzen.

Der Rechtsaufsichtsbehörde muss die Erhöhung gem. § 20 Abs. 3 FAG LSA zur Genehmigung vorgelegt werden. Sie hat ihre Entscheidung innerhalb eines Monats nach Vorlage der Verbandsgemeinde bekannt zu geben. Wird diese Frist nicht eingehalten, gilt der Beschluss als genehmigt, sofern die Verbandsgemeinde einer Fristverlängerung nicht zugestimmt hat.

In Ergänzung dessen ist in § 16 Abs. 4 FAG LSA festgelegt, dass die Verbandsgemeinde für die Haushaltsjahre 2017 bis 2021 einen in der Satzung zur Erhebung der Verbandsgemeindeumlage zu bestimmenden Anteil der Investitionspauschale ihrer Mitgliedsgemeinden erhält.

Neben diesen gesetzlichen Grundlagen wurde mit Urteil des Oberverwaltungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 16.06.2020 (Az.: 4 L 176/19) festgestellt, dass Verfahrensrechtliche Anforderungen bei der Festsetzung des Verbandsgemeindeumlagesatzes angelehnt an die Rechtsprechung zur Kreisumlage zu erfüllen sind.

Das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt regt daher an, sich zukünftig bei der Festsetzung der Verbandsgemeindeumlagesatzes an den Empfehlungen zur Festsetzung des Kreisumlagesatzes zu orientieren.

1. Verfahren zur Bestimmung der Verbandsgemeindeumlage

Die Festsetzung der Verbandsgemeindeumlage ist alleinige Selbstverwaltungsangelegenheit der Verbandsgemeinde. Hierbei muss allerdings die finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden gewahrt bleiben.

Landesrechtlich gelten in Sachsen-Anhalt keine Verfahrensanforderungen, welche bei der Festsetzung zu beachten sind, demnach obliegt die Ausgestaltung der eigenen Zuständigkeit. Nach den Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 31.01.2013, 16.06.2015 und 29.05.2019 gilt jedoch zu beachten:

Die Verbandsgemeinde

- hat bei der Erhebung der Verbandsgemeindeumlage die grundsätzlich gleichrangigen Interessen der Mitgliedsgemeinden in Rechnung zu stellen,
- darf seine Aufgaben und Interessen nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber den Aufgaben und Interessen der Mitgliedsgemeinden durchsetzen,
- ist verpflichtet, den nur den eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und
- muss seine Entscheidung in geeigneter Form offenlegen, um den Gemeinden und ggf. den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen.

In analoger Anwendung des Urteils des Oberverwaltungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 17.03.2020 sind zudem die zusammengetragenen Grundlagen den Mitgliedern des Verbandsgemeinderates vor der Beschlussfassung über den Verbandsgemeindeumlagesatz in geeigneter Weise aufbereitet zur Verfügung zu stellen.

Folgende Terminkette ist vorgesehen (unverbindlich, Verschiebungen durchaus möglich!):

Verwaltung

- Erstellung einer Übersicht zur aktuellen Finanzsituation der Mitgliedsgemeinden nach deren laufenden Haushalten durch die Verwaltung bis 08.10.
- Ermittlung des Finanzbedarfs aller Mitgliedsgemeinden bis 08.10.
- Erarbeitung von Eckpunkten für den Haushaltsplanentwurf der Verbandsgemeinde mit einem ersten Vorschlag für die Bemessung des Umlagesatzes bis 08.10.

Haupt-, Finanz-, Bau- und Vergabeausschuss 08.10.2020

- Vorstellung der Eckpunkte zum Haushaltsplanentwurf mit Aussage zur geplanten Höhe der Verbandsgemeindeumlage und zum Umlagehebesatz sowie Vorlage erster Materialien zur Entscheidung über die Verbandsgemeindeumlage

formlose Beteiligung der Mitgliedsgemeinden 09.10.2020

- Mitteilung über geplanten Umlagesatz
- Möglichkeit innerhalb 4 Wochen ggf. unzulässigen Eingriff in finanzielle Mindestausstattung darzulegen

Einbeziehung der Ausschüsse (Zeitraum: 19.10. bis 30.10)

- Vorstellung der Haushaltsansätze in den einzelnen Ausschüssen
 - HFBV für Bereich Gebäudeverwaltung und Investitionsmaßnahmen
Termin noch offen
 - BKSS für Teilbereich Kita, Schulen, Bad
Termin: 27.10.2020
 - OSB für Teilbereich Brandschutz 21.10.

Verbandsgemeinderat 24.10.

- Vorstellung Haushaltsplan und Abwägung

HFBV-Ausschuss 12.11.2020

- Vorberatung der Haushaltssatzung und Empfehlung Hebesatz

Anzeige des geplanten Verbandsgemeindeumlagesatzes bis 18.11.2020

- gegenüber Mitgliedsgemeinden

Verbandsgemeinderat 10.12.2020

- Abwägungsentscheidung des Verbandsgemeinderates
 - endgültige Beratung über aufbereiteten Unterlagen
 - Abwägung über Ausgleich konkurrierender Interessen
 - Beschlussfassung über Festsetzung Verbandsgemeindehebesatz im Rahmen der Beschlussfassung zur Haushaltssatzung

2. Ermittlung Finanzbedarf der Mitgliedsgemeinden

Die Verbandsgemeindeverwaltung führt gem. § 91 KVG LSA auch die Verwaltungsgeschäfte der Mitgliedsgemeinden. Aus diesem Grund verfügt sie bereits über zusammengetragene und gesicherte Daten zur Haushalts- und Finanzsituation der Mitgliedsgemeinden. Um Verwaltungsaufwand zu vermeiden, bediente sich die Verwaltung der vom Landkreis im Rahmen des Anhörungsverfahrens zur Festsetzung der Kreisumlage zu erhebenden Daten. Diese Finanzdaten werden in einer Tabelle Haushaltseckdaten zusammengetragen und den Finanzdaten der Verbandsgemeinde gegenübergestellt.

Darüber hinaus werden noch die ebenfalls im Anhörungsverfahren zur Festsetzung der Kreisumlage zusammengetragene Daten für die Investitionsbedarfe der Gemeinden sowie Instandhaltungsrückstau, Corona-Auswirkungen und latente Risiken aufbereitet und im Rahmen des weiteren Verfahrens den Verbandsgemeinderatsmitgliedern zur Verfügung gestellt.

Zusätzlich werden noch die seitens der Verbandsgemeindeverwaltung im Rahmen des Anhörungsverfahrens erarbeiteten verbalen Darlegungen der Entwicklung der Haushaltssituation der Mitgliedsgemeinden den Verbandsgemeinderatsmitgliedern bereitgestellt.

3. Abwägungsprozess

Den Mitgliedern des Verbandsgemeinderates obliegt als maßgebliches Organ zur Festsetzung des Verbandsgemeindeumlagesatzes den Finanzbedarf der Mitgliedsgemeinden bei seiner Beschlussfassung über die Haushaltssatzung 2021 zu beachten und mit dem Finanzbedarf der Verbandsgemeinde gegeneinander abzuwägen.

Die Deckung des Finanzbedarfs der Verbandsgemeinde mittels einer Umlage wird in Form eines einheitlichen Hebesatzes erfolgen. Eine Differenzierung des Umlagesatzes innerhalb der Verbandsgemeinde zur Berücksichtigung der unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit der Mitgliedsgemeinden ist weder im KVG noch im FAG vorgesehen. Insofern ist bei der Festlegung des für alle Mitgliedsgemeinden geltenden Verbandsgemeindeumlagesatzes die finanzielle Leistungsfähigkeit aller Mitgliedsgemeinden in den Abwägungsprozess einzubeziehen.

In analoger Anwendung des Bundesverwaltungsgerichtsurteils vom 31.01.2013 (Az. 8C1.12) darf die Erhebung einer Verbandsgemeindeumlage nicht dazu führen, dass den Gemeinden keine finanzielle Mindestausstattung zur Wahrnehmung ihrer Pflichtaufgaben sowie freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben verbleibt. Gleichwohl sieht das Bundesverwaltungsgericht die Grenze des verwaltungsrechtlich äußert hinnehmbaren erst dann überschritten, wenn die Gemeinde nicht nur vorübergehend in einem Haushaltsjahr, sondern strukturell unterfinanziert ist.

Demgemäß ist im Rahmen der Abwägung also zu berücksichtigen, ob den Gemeinden nach Ausschöpfung sämtlicher zur Verfügung stehender Einnahmequellen und Konsolidierungspotentiale eine Mindestausstattung zur Wahrnehmung ihrer Pflichtaufgaben sowie ein Mindestmaß von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben verbleibt. Für die Frage der dauerhaften Beeinträchtigung der Mindestfinanzausstattung ist der konkret zu betrachtende Zeitraum in Sachsen-Anhalt richterlich nicht entschieden. In der Rechtsprechung diverser Verwaltungsgerichte wird jedoch von einem Zeitraum von 7 bis 10 Jahren als sachgerecht ausgegangen.

Aus diesem Grund werden die Jahre 2015 bis 2024 in die Haushaltsanalyse einbezogen. Für die Jahre 2015 bis 2019 liegen jedoch noch keine endgültigen Jahresabschlüsse vor, sodass hier durch die Haushaltssachbearbeiter der Mitgliedsgemeinden eine manuelle Aufbereitung der Daten erfolgte (Daten der Ergebnisrechnung zuzüglich Bereinigung für Abschreibungen und Sonderposten).

Die Verwaltung erarbeitet derzeit die Grundlage, um den Abwägungsprozess für die Ratsmitglieder vorzubereiten und Varianten für die Umlagehöhe vorzuschlagen.