

- 1. Zur Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Landkreisen bei Fördermaßnahmen**
- 2. Fehler von weniger als 1 v.H. des Hebesatzes für die Kreisumlage führen nicht zur Nichtigkeit der Haushaltssatzung eines Landkreises.**

Zum Sachverhalt

Die Haushaltssatzung eines Landkreises setzte das Kreisumlagesoll, das heißt die Höhe des durch die sonstigen Einnahmen nicht gedeckten Bedarfs für das Jahr 1992 auf 37.390.000 DM fest. Die klagende Gemeinde beantragte Aufhebung des daraufhin ergangenen Kreisumlagebescheids mit der Begründung, in dem Haushaltsplan des Landkreises sei eine Finanzierung kreisfremder Aufgaben in Höhe von insgesamt 2.383.000 DM (darunter 200.000 DM für denkmalpflegerische Maßnahmen) vorgesehen. Nach der Feststellung des Berufungsgerichts entfielen von den 2.383.000 DM 1.850.000 DM auf die Förderung eines Musikschulzweckverbands, so daß die übrigen von der Gemeinde angegriffenen Posten noch 525.000 DM betragen. Im übrigen ließ der VGH offen, ob die Rechtsauffassung der Gemeinde zutreffend sei, weil bei Zugrundelegung dieser Auffassung sich der Hebesatz nur von 39 v.H. auf 38.45 v.H. ermäßigt hätte.

Widerspruch, Klage und Berufung blieben erfolglos.

Auszug aus den Gründen

Das Verwaltungsgericht hat die Klage im Ergebnis zu Recht abgewiesen. Der Kreisumlagebescheid ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten.

Der Verwaltungsgerichtshof hält an seiner Grundsatzentscheidung zur Kreisumlage vom 4. November 1992, 4 B 90.718, fest (sog. Eichenau-Urteil; BayVBl. 1993, 112 = DVBl. 1993, 893 = NVwZ-RR 1993, 574 = Kommunalpraxis 1993, 26 = Die Fundstelle 1993 Rn. 65 = Der Bayerische Bürgermeister 1993, 31). Dort heißt es zur Rechtsqualität des Umlagebescheids:

„Der Umlagebescheid, mit dem der Beklagte von der Klägerin Geld verlangt, ist ein Verwaltungsakt (vgl. § 18 FAG DV, § 35 Satz 1 VwVfG, BVerfG vom 18.3.1960, DÖV 1960, 594; Bohley/Foohs, Handbuch des gemeindlichen Steuerrechts, Teil IV, Art. 18 FAG Rn. 8; Schwarz, Die Grenzen der Kreisumlage als Finanzierungsquelle, KStZ 1990, 46). Die Klägerin kann durch den Umlagebescheid in ihren Rechten verletzt sein, wenn sie eine Zahlung leisten soll, für die es keine Rechtsgrundlage gibt. Der Umlagebescheid wäre fehlerhaft, wenn das Umlagesoll und der Umlagesatz in der Haushaltssatzung – von der sie in den Umlagebescheid übernommen sind – nicht rechtswirksam festgesetzt wären (vgl. Art. 57 Abs. 2 Nr. 4 LKrO und § 18 Abs. 2 Nrn. 1 und 4 FAG DV).“ (...)

Zu der Frage, für welche Zwecke ein Landkreis Finanzmittel durch Kreisumlage bei seinen Gemeinden beschaffen kann, hat der Verwaltungsgerichtshof in seinem Urteil vom 4. November 1992 aaO ausgeführt:

„Er darf durch die Kreisumlage von den Gemeinden keine Gelder fordern, die nicht zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sind. Ausgaben, die nicht der Erfüllung von Kreisaufgaben dienen, dürfen nicht getätigt werden (vgl. BayVGH vom 27.3.1992, BayVBl. 1992, 628, 630). Welche der denkbaren Landkreisaufgaben ein Landkreis erfüllen will, mit welchen Ausgaben und Einnahmen gerechnet wird und wie hoch der über die Einnahmen hinausgehende – ungedeckte – Bedarf ist (Umlagesoll, Art. 18 Abs. 1 FAG) legt der Landkreis im Haushaltsplan (Art. 55 Abs. 1 Satz 1, Art. 58 LKrO) und der Haushaltssatzung (Art. 57 LKrO) fest. In das Umlagesoll dürfen deshalb auch nur Ausgaben zur Erfüllung von Landkreisaufgaben aufgenommen werden. Umfaßt das Umlagesoll auch Ausgaben für landkreisfremde Aufgaben, dann ist das Umlagesoll rechtsfehlerhaft festgesetzt. (...) Da der Umlagesatz in Vomhundertsätzen des Umlagesolls, gemessen an den statistisch vorgegebenen Umlagegrundlagen, bemessen wird (vgl. Art. 18 Abs. 1 und 3 FAG), schlägt die Fehlerhaftigkeit des Umlagesolls unmittelbar auf den Umlagesatz durch. (...) Die Rechtsfehlerhaftigkeit des in der Haushaltssatzung normativ festgesetzten Umlagesolls und der dort ebenfalls normativ festgesetzten Umlagesätze (vgl. Art. 57 Abs. 1 Nr. 4 LKrO) führt zur Nichtigkeit der Haushaltssatzung insoweit. Es mag sein, daß ein unbedeutender Fehler bei der Festsetzung des Umlagesolls, wie er sich angesichts des großen Umfangs des Kreishaushalts leicht einschleichen kann, der ohne spürbare finanzielle Auswirkungen bleibt, noch nicht zur Nichtigkeit der Haushaltssatzung insoweit führt.“

Im Ergebnis sah der Verwaltungsgerichtshof einen Fehler, der zu einer Erhöhung des Umlagesatzes von 1 vom Hundert führte, als Grund für die Rechtswidrigkeit des Umlagebescheids an.

Zur Abgrenzung der Aufgaben zwischen Landkreis und Gemeinden heißt es in dem erwähnten Urteil:

„Die Aufgaben des Landkreises ergeben sich im wesentlichen aus Art. 10 Verf, Art. 4 bis 6 und Art. 51 bis 53 LKrO, die der Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 und 83 Abs. 1 Verf sowie Art. 6 bis 8 und 57 und 58 GO. Hieraus ist zu entnehmen, daß das bayerische Kommunalrecht grundsätzlich von einer Trennung der Aufgaben von Gemeinden und Landkreisen ausgeht. Nach der Landkreisordnung haben die Landkreise in Bayern nicht die Aufgabe, unterschiedliche Leistungsfähigkeit oder Leistungswilligkeit unter den ihnen jeweils angehörenden Gemeinden auszugleichen (vgl. Hölzl/Hien, LKrO, Art. 1 Erl. 1; Knemeyer, „Die verfassungsmäßige Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Landkreisen als Basis für eine Überprüfung der rechtlichen Regelungen zur Erhebung der Kreisumlage“, in: Heft 12 der Schriftenreihe des Bayerischen Gemeindetags; derselbe in Bayerisches Kommunalrecht, 6. Aufl., Rn. 41; Bayer. StMI vom 22.9.1992, AllMB1. 1992, 894, 895). Der Finanzausgleich unter den Gemeinden wird im wesentlichen im

Finanzausgleichsgesetz geregelt. Aus Art. 4 Abs. 1 LKrO kann keine Ausgleichsaufgabe hergeleitet werden. Nach dieser Vorschrift steht den Landkreisen die Erfüllung der auf das Kreisgebiet beschränkten öffentlichen Aufgaben zu, die über die Zuständigkeit oder das Leistungsvermögen der kreisangehörigen Gemeinden hinausgehen, soweit es sich nicht um Staatsaufgaben handelt. Wenn die Erfüllung einer Aufgabe über das Leistungsvermögen nur einer oder einzelner einem Landkreis angehörenden Gemeinden hinausgeht, so ist der Landkreis nicht zuständig. In diesem Fall kann – bei Pflichtaufgaben muß – die Aufgabe durch die Gemeinden (...) in kommunaler Zusammenarbeit erfüllt werden (Art. 57 Abs. 3 GO). Alternativ gibt es bei Gemeindeaufgaben des eigenen Wirkungskreises in derartigen Fällen auch die Möglichkeit, daß der Landkreis die Aufgabe gemäß Art. 52 LKrO übernimmt. Nach dem System der kommunalen Aufgabenverteilung in Bayern ist es nicht möglich, daß der Landkreis eine leistungsschwache Gemeinde durch Zuschüsse oder sogenannte Anschubfinanzierung bei der Erfüllung gemeindeeigener Aufgaben unterstützt. Dies würde zu einer vom bayerischen Kommunalgesetzgeber grundsätzlich nicht vorgesehenen Mischfinanzierung führen.“

Hieran wird festgehalten (vgl. auch Knöpfle, Die Zulässigkeit freiwilliger Zuwendungen bayerischer Landkreise an kreisangehörige Gemeinden, BayVBl. 1994, 385) . Es besteht eine grundsätzliche Aufgabentrennung zwischen Landkreisen und Gemeinden. Gemeinsame Zuständigkeiten bestehen nur, soweit sie gesetzlich angeordnet sind. Besteht eine spezialgesetzliche Aufgabenzuweisung zugunsten der einen Gebietskörperschaft, so muß in der Regel davon ausgegangen werden, daß der Gesetzgeber diese Zuständigkeit nicht zugleich auch der anderen Gebietskörperschaft zugestehen wollte (vgl. zum Beispiel Art. 3 Abs. 1 des Bayerischen Abfall- und Altlastengesetzes hinsichtlich der Zuständigkeit zur Abfallbeseitigung). Ob eine derartige Sperrwirkung besteht, muß im Einzelfall notfalls im Wege der Auslegung des betreffenden Gesetzes ermittelt werden. Es kann allerdings sein, daß eine Aufgabe, die ursprünglich örtliche Bedeutung hatte, im Laufe der Zeit überörtliche Bedeutung erlangt, oder umgekehrt, und sich so die Zuständigkeit von einer Gebietskörperschaft auf die andere verlagert. Allerdings treten der Bedeutungswandel und die Zuständigkeitsänderung nicht einfach dadurch ein, daß eine Körperschaft eine an sich ihr nicht zustehende Aufgabe tatsächlich erfüllt und die Bevölkerung das so geschaffene Angebot wahrnimmt. (...)

Daher nimmt der Beklagte eine landkreiseigene Aufgabe wahr, wenn er die überörtliche Musikschule S. mitfinanziert. Damit steht nicht in Widerspruch, daß die klagende Gemeinde eine gemeindeeigene Aufgabe erfüllt, wenn sie die örtliche, kleinere Musikschule betreibt.

Eines Eingehens auf die übrigen beanstandeten Haushaltsansätze bedarf es nicht. Denn selbst wenn zugunsten der Klägerin angenommen wird, daß mit den angesetzten Mitteln landkreisfremde Aufgaben finanziert wurden, ändert dies am Ausgang des Rechtsstreits nichts. Denn es handelt sich insgesamt „nur“ um 525.000 DM.

Wäre das Umlagesoll nicht auf 37.390.000 DM, sondern nur auf 36.865.000 DM festgesetzt worden, so hätte sich der Hebesatz von 39 vom Hundert auf 38,45 vom Hundert und die Kreisumlage für die Klägerin von 2.364.423, 75 DM um 33.344,75 DM auf 2.331.079 DM ermäßigt.

Die Abweichung beträgt weniger als 1 vom Hundert des Hebesatzes und liegt innerhalb der dem Beklagten zuzubilligenden Fehlergrenze. Bei einem so umfänglichen Werk wie dem Haushaltsplan eines Landkreises sind Fehler nicht immer vermeidbar. Es wäre unverhältnismäßig, bei geringen Fehlern die Rechtsfolge der Nichtigkeit der gesamten Haushaltssatzung mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen anzunehmen. Zu Recht ist das Verwaltungsgericht deshalb davon ausgegangen, daß nur bedeutsame, spürbar in die Finanzwirtschaft eingreifende Fehler die Folge der Nichtigkeit der Haushaltssatzung und der Rechtswidrigkeit des Umlagebescheids nach sich ziehen. Bei einem Fehler im Umlagehebesatz von 0,55 vom Hundert ist dies noch nicht der Fall.

Hinweis: Kritische Anmerkung W. Eberl in EzD