

Verwaltungsgemeinschaftsumlagen nach § 42 SächsKomZG

In der kommunalen Verwaltungspraxis kommt es aus unterschiedlichen Gründen vermehrt zu Unsicherheiten bei der Berechnung und Erhebung von Verwaltungsgemeinschaftsumlagen. In diesem Zusammenhang wird hiermit auf die rechtlichen Besonderheiten der im Freistaat Sachsen etablierten Verwaltungsgemeinschaften verwiesen.

In Sachsen und wenigen andern Bundesländern gilt die Besonderheit, dass Verwaltungsgemeinschaften als Kooperationsform ohne eigenständige Kooperationskörperschaft existent sind. Darüber hinaus ist nur in Sachsen eine Finanzierung durch Umlageerhebung vorgesehen. Das Rechtsproblem der Bestimmung des Finanzbedarfs der Verwaltungsgemeinschaften besteht deshalb vornehmlich nach sächsischem Recht.

Die Verwaltungsgemeinschaften finanzieren den für ihre Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzbedarf über Umlagen, welche nach Maßgabe der Gemeinschaftsvereinbarung zu berechnen und zu erheben sind (vgl. § 25 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 42 SächsKomZG). Umlagen sind zunächst nicht nach Abgabenrecht zu betrachten, sondern als „Instrumente des Finanzausgleichs“ zwischen Körperschaften des öffentlichen Rechts zu verstehen (vgl. Az.: 2 BvL 24/84, BVerfG v. 07. Februar 1991). Gemäß SächsKomZG sind diese Umlagen nach dem tatsächlichen Finanzbedarf der Umlagen erhebenden Körperschaft zu bemessen. Die zur Umlageberechnung und Umlageerhebung befugte Körperschaft ist dabei mitgliederschaftlich entsprechend des SächsKomZG organisiert. Die Mitglieder haften einschränkungslos für die Verbindlichkeiten ihres Verbandes und sind im Innenverhältnis ohne beitragsmäßige

Begrenzung, entsprechend der Gemeinschaftsvereinbarung zur Umlagefinanzierung verpflichtet. Dies gilt durch den Verweis auf das Verwaltungsverbandsrecht auch für Verwaltungsgemeinschaften (vgl. Feist, M., & Martensen, M., Erhebung von Verwaltungsgemeinschaftsumlagen, S. 1). Umlagen sollten demnach getrennt nach Aufwendungen (Ergebnisrechnung) und solchen der Vermögensrechnung, berechnet und erhoben werden.

Der Gesamtbetrag der zu erhebenden Umlagen wird auf Beschluss des Gemeinschaftsausschusses (vgl. § 41 Abs. 1 SächsKomZG) in der Hauptsatzung der erfüllenden Gemeinde für das jeweilige Haushaltsjahr festgesetzt (vgl. SächsKomZG, § 25 Abs. 1, Satz 3 u. § 42).

Das grundsätzliche Recht und die Pflicht der Erhebung des Beschlusses über die Höhe der Umlage durch den Gemeinschaftsausschuss ist nicht mit den Befugnissen der für die Umlageberechnung und Umlageerhebung berechtigten Körperschaft zu verwechseln oder zu vermengen. Bestehen unterschiedliche Auffassungen zur Umlageerhebung durch die befugte Körperschaft, kann der notwendige Beschluss des Gemeinschaftsausschusses durch die Verwaltungsgemeinschaftsmitglieder bei triftigem Grund versagt werden, bzw. der bestehende Beschluss im Zweifel in Drei-Wochen-Frist mit Einspruch angegriffen werden (vgl. Feist, M., & Martensen, M., Erhebung von Verwaltungsgemeinschaftsumlagen, S. 2). Dabei wäre aber wie bereits ausgeführt zu bedenken, dass die Verbandsmitglieder für ihre Verbindlichkeiten gemeinschaftlich haften. Hieran ändert z. B. die Verhinderung eines geeigneten Umlagebeschlusses, ein Ausscheiden

aus der Verwaltungsgemeinschaft oder die Auflösung dieser nichts. In der Praxis wird zum Teil, trotz aufsichtsrechtlicher Klarstellung zur ausschließlichen Ausführung der Geschäfte der laufenden Verwaltung innerhalb der erfüllenden Gemeinde u. a. der Versuch unternommen, die Kosten der sog. Querschnittsaufgaben nach dem Maßstab zu verteilen, für welche Gemeinde welche Leistungen erbracht wurden. Dies widerspricht jedoch dem Umlagerecht zu Grunde liegenden Solidarprinzip und wird den von der erfüllenden Gemeinde vereinbarungsgemäß übernommenen Geschäften der laufenden Verwaltung, welche die ganz überwiegende Mehrheit aller auszuführenden Aufgaben einer kommunalen Verwaltung darstellen, nicht gerecht. Dies gilt auch für die gemäß § 8 Abs. 1 SächsKomZG nur zur Erledigung übertragenen Aufgaben. Die erfüllende Gemeinde führt beispielsweise mit der Personalverwaltung der Mitarbeiter der nicht erfüllenden Gemeinden aber auch der eigenen Mitarbeiter, eine Aufgabe der Verwaltungsgemeinschaft gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 2 SächsKomZG (Geschäfte der laufenden Verwaltung) aus. Auch der gesamte daraus entstehende Finanzbedarf ist grundsätzlich Finanzbedarf der Verwaltungsgemeinschaft, ganz unabhängig davon, für welche Mitgliedsgemeinden diese Kosten im Einzelnen angefallen sind (vgl. Feist, M. und Martensen, M. Erhebung von Verwaltungsgemeinschaftsumlagen, S. 3). Es ist bei alledem auch zu berücksichtigen, dass die erfüllende Gemeinde gleichwohl mitgliederschaftlich in der Verwaltungsgemeinschaft organisiert ist.

Darüber hinaus ergeben sich erfahrungsgemäß auch bei den umzulegenden Kosten für Verwaltungsgebäude Meinungsverschiedenheiten zwischen erfüllender Gemeinde und den Mitgliedsgemeinden. Einerseits deshalb, weil die gesamten Kosten der Gremienarbeit der erfüllenden Gemeinde, der Verwaltungsgemeinschaft schwer zugeordnet werden können und zum anderen, weil im Rathaus u. U. Räume vermietet sind oder anderweitig genutzt werden. Soweit die Kosten im Haushalt nicht entsprechend getrennt dargestellt werden, wird man die Kosten nach Maßgabe der Beanspruchung für die Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft genau zu

berechnen haben. Jedoch zum Grundsatz, dass die Kosten und investiven Aufwendungen, für von in Anspruch genommene Verwaltungsgebäude in der Umlage zu berücksichtigen sind, bestehen sowohl theoretisch als auch praktisch aus diesseitiger Sicht keinerlei ernsthafte Zweifel.

Letztlich wird sich die Bemessung des umlagefähigen Finanzbedarfes der Verwaltungsgemeinschaft immer als außerordentlich kompliziert erweisen, wozu auch unterschiedliche Auffassungen und vor allem unterschiedliche Interessenlagen, welche sich z. T. diametral entgegenstehen können, bestehen. Dieser Widerspruch ist in der Grundkonstruktion der Verwaltungsgemeinschaft bereits allgemein begründet. Auch hier ist aber zu bedenken, dass die Verwaltungsgemeinschaften neben den bekannten Nachteilen auch eine Reihe von Vorteilen für Ihre Mitglieder bietet. Einerseits kann z. B. die gemeinschaftliche Erledigung kommunaler Aufgaben von Vorteil sein, weil insbesondere kleinere Mitgliedsgemeinden eine selbstständige Aufgabenerledigung pflichtiger kommunaler Aufgaben nicht mehr allein haushaltswirtschaftlich erledigen könnte und andererseits u. U. das Recht zum Erhalt der Selbstständigkeit der Gemeinden wiederum an die Mitgliedschaft einer Verwaltungsgemeinschaft gebunden sein könnte. Dagegen wird eine dauerhafte Unterschreitung des umlagefähigen Finanzbedarfs durch das sächsische kommunale Haushaltsrecht begrenzt sein, da die Deckung der Ausgaben bereits durch die SächsGemO regelmäßig vorgesehen ist. Insoweit ist die erfüllende Gemeinde auch an geltendes Haushaltsrecht gebunden und wird anhaltende wirtschaftliche Nachteile im Rahmen einer Verwaltungsgemeinschaft auch im Interesse der eigenen Bürger und deren Verschuldung nicht hinnehmen können. Hier besteht in einer Vielzahl von Verwaltungsgemeinschaften aktueller Handlungsbedarf, da sich u. a. durch die Entwicklungen der demographischen Bedingungen die Haushaltssituation, insbesondere in den kleinen Gemeinden weiter zugespitzt hat und eine Reihe von Gemeinden in den Verwaltungsgemeinschaften die notwendige Leistungsfähigkeit zur angemessenen und solidarischen Unterstützung des Finanzbedarfes der Verwal-

tungsgemeinschaften z. T. dauerhaft verloren hat... Eine Orientierungshilfe kann der Versuch eines Vergleichs zur Verwaltungsgemeinschaftsumlage darstellen und ist nicht als Benchmark zu verstehen. Bei einem Vergleich der Umlagehöhen von Verwaltungsgemeinschaften ist zu beachten, dass ein solcher die kritische Betrachtung der jeweiligen Einflussfaktoren erfordert. So unterscheiden sich nicht nur die Grundlagen der Berechnung (durchschnittliche vs. reale Personalkosten). Einige Verwaltungsgemeinschaften vereinbaren noch den Ansatz von Festbeträgen oder auch Pauschalen in der Gemeinschaftsvereinbarung. Daneben unterscheidet sich die Ausgestaltung von Personalübernahmen und Altersteilzeitregelungen. Die bedeutendste Ungleichheit ergibt sich jedoch aus dem Umfang der jeweils übertragenen Aufgaben an die erfüllenden Gemeinden, der Standardsetzung (gesetzliches Mindestmaß, freiwillige Erhöhung) sowie die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung. All diese Faktoren, welche in den Gemeinschaftsvereinbarungen z. T. bereits geregelt werden, sind z. Z. außerordentlich unterschiedlich und weichen überwiegend ab. Für die Erhebung von Daten wurden insgesamt 21 sächsische Verwaltungsgemeinschaften in einer Größenordnung von 10.000 – 25.000 EW befragt. 15 Verwaltungsgemeinschaften haben sich daran beteiligt. Das nachfolgende Ergebnis der Datenerhebung weist die Umlage je Einwohner in den jeweiligen Verwaltungsgemeinschaften, welche namentlich hier nicht erkenntlich sind, aus:

Ifd. Nr.	Anzahl EW ca.	Umlage/ EW
VWG1	19000	116,63 €
VWG2	23000	76,50 €
VWG3	22000	38,89 €
VWG4	12000	117,50 €
VWG5	22000	95,00 €
VWG6	15000	93,31 €
VWG7	23000	5,00 €
VWG8	16000	78,78 €
VWG9	17000	99,71 €
VWG10	11000	133,31 €
VWG11	13000	129,59 €
VWG12	24000	107,40 €
VWG13	21000	101,29 €
VWG14	15000	137,31 €
VWG15	16000	0,00 €

Dieser ersten Datenerhebung folgende Orientierungshilfe wird dann möglich, wenn die o. g. inhaltlichen Faktoren herangezogen werden und eine entsprechende Zuordnung zur Umlagegestaltung vollzogen wird. Zu warnen ist jedoch vor der Vorstellung, dass ein klassischer interkommunaler Vergleich erstellt werden kann, von welchem sich Wirkungen eines Benchmark versprochen werden. Dies scheint gegenwärtig wegen der sehr unterschiedlichen, inhaltlichen Ungleichheiten nicht möglich. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die erfüllende Gemeinde im Freistaat Sachsen, nach der hier vertretenen Auffassung, in der Pflicht steht, den Finanzbedarf der Verwaltungsgemeinschaft vollständig zu ermitteln und eine Umlage zur Deckung des Finanzbedarfes zu erheben. Dies leitet sich aus dem Grundsatz der Einnahmebeschaffung ab. Danach hat jede Gemeinde in Sachsen die zur Erfüllung Ihrer Aufgaben notwendigen Einnahmen zunächst aus speziellen Entgelten, dann aus Steuern und zuletzt aus Krediten zu beschaffen (Brüggen, G. Januar 2004, Kommentar zur Sächsischen Gemeindeordnung, § 73 Grundsätze der Einnahmebeschaffung). Andernfalls würden die Steuerzahler der erfüllenden Gemeinde, in der Pflicht stehen, den Finanzbedarf der Verwaltungsgemeinschaft, einschließlich der Kosten für die Aufgabenübernahme der Mitgliedsgemeinden zu tragen. Dies steht dem anzuwendenden Solidarprinzip grundsätzlich entgegen. Verwaltungsgemeinschaftsumlagen sind zwar keine Abgaben im abgabenrechtlichen Sinne, aber Zweckumlagen für Aufwendungen und Verwaltungskosten der erfüllenden Gemeinde, welche einem sog. Sonderlastenausgleich zuzurechnen sind. Das Grundgesetz definiert den Begriff der „Umlage“ nicht, sondern setzt ihn in Art. 106 Abs. 6 GG voraus. Herkömmlich versteht man [im System des Finanzausgleichs zwischen Staat und Kommunen sowie zwischen Gemeindeverbänden (respektive Gemeindeverwaltungen) und Gemeinden] unter Umlagen Finanzierungslasten, die öffentlichen Gebietskörperschaften von einer anderen öffentlichen Gebietskörperschaft ...auferlegt werden (vgl. Vogel/ Walter in: Bonner Kommentare, Rdnr. 82 zu Art. 106 GG; Pagenkopf, Finanzausgleich im Bundes-

staat, 1981, S. 63 ff). Demnach sind Gemeinschaftsverwaltungsumlagen als Instrument des Finanzausgleichs unter öffentlichen Körperschaften gebräuchlich. Sie lenken zunächst Finanzströme von unten (von den nichterfüllenden Gemeinden) nach oben (zu den erfüllenden Gemeinden). Da dieses Aufkommen bei den zur Umlageerhebung berechtigten, erfüllenden Gemeinden verbleibt [die Umlage ist grundsätzlich in der Haushaltssatzung der erfüllenden Gemeinde zu veranschlagen (vgl. SächsKomZG)], wird offenkundig ein vertikaler Finanzausgleich bewirkt, (vgl. Pagenkopf, a.a.O., S. 65, 277 f., 289 f.). Sowohl horizontal als auch vertikal wirkende Umlagen können für einen allgemeinen als auch für einen besonderen Zweck erhoben werden. Es liegt auf der Hand, dass die Verwaltungsgemeinschaftsumlage für den Ausgleich besonderer Aufwendungen (Sonderlastenausgleich), nämlich ausschließlich der Erledigung der verwaltungsgemeinschaftlichen Aufgaben zweckbestimmt ist. Danach ist dringend auch der Maßstab der Verwaltungsgemeinschaftsumlage auszurichten, da die Finanzierungsentlastungen der umlageverpflichteten Körperschaften möglicherweise nur dann zulässig sein werden, wenn sich Ihr Maßstab explizit an dieser Entlastung „beitragsähnlich“ orientiert. Damit wird einerseits festzuhalten sein, dass sich die Verwaltungsgemeinschaftsumlage streng an den tatsächlichen Aufwendungen und Kosten der nach Gesetz und im Rahmen der Gemeinschaftsvereinbarung übertragenen Aufgaben zu orientieren hat, somit keiner Gewinnerzielungsabsicht nachgehen darf. Andererseits ist die erfüllende Gemeinde nach hiesiger Auffassung an die Umlagepflicht gebunden. Die Umlagepflicht knüpft an die Aufgabenträgerschaft der nach SächsKomZG und jeweiligen Regelungen der Gemeinschaftsvereinbarung an. Die erfüllende Gemeinde hat eine Umlage zu erheben, welche die vollständige Deckung derjenigen Kosten erwarten lässt, welche für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben als unabweisbar gelten. Dies folgt dem Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz. Hiernach sind die Deutschen Bundesländer verfassungsrechtlich verpflichtet, Ihre Gemeinden und Gemeindeverbände grundsätzlich gleich zu

behandeln. Der Gleichbehandlungsgrundsatz gilt nicht nur gegenüber dem Bürger, sondern, als Ausfluss des Rechtsstaatsgebotes, auch im Verhältnis der Hoheitsträger untereinander (vgl. BVerfGE 23, 353 [372 f]; 26, 228 [244], 76, 107 [119]). Bereits dieser Gleichheitsgrundsatz wird als verletzt gelten müssen, wenn die Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaften im Freistaat Sachsen eine verfassungsmäßig gesicherte Gleichstellung erfahren, diese aber durch den Ausbleib oder die unzulässige Verkürzung einer Verwaltungsgemeinschaftsumlage faktisch ausgehöhlt ist. Nicht nur die erfüllende Gemeinde, sondern auch die Bürgerschaft dieser sind damit schlechter gestellt, als jene der nicht zur Erfüllung der Verwaltungsaufgaben heranzuziehenden Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft. Darüber hinaus greift der in der Sächsischen Gemeindeordnung bestimmte Einnahmegrundsatz und auch die Reihenfolge der zu erhebenden Einnahmen. Das Bundesverfassungsgericht hat die hier die in Rede stehenden Umlagen, wie bereits dargestellt, als Mittel des Finanzausgleichs im Sinne von Beiträgen klassifiziert. Entgelte, so auch Beiträge, demnach die Mittel des Finanzausgleichs sind so prioritär vor Steuern von der erfüllenden Gemeinde zu verwenden. Damit wird folgerichtig gesichert, dass die im Finanzausgleich durch die Sächsische Staatsregierung zugeordneten Mittel (z. B. allgemeine und investive Schlüsselzuweisungen) dem Gleichheitsgrundsatz auch entsprechen können. Die politische Unabhängigkeit von Mitgliedsgemeinden der sächsischen Verwaltungsgemeinschaften hat damit einen Preis – die Verwaltungsgemeinschaftsumlage, welche weder verhandelbar noch pauschalierbar ist, denn Sie ist als Maß unabweisbarer Aufwendungen und Kosten so heranzuziehen, dass der verfassungsgemäße Gleichheitsgrundsatz sowohl für die Bürger als auch für alle Hoheitsträger gewahrt bleibt. Aus all dem ist zu empfehlen, die Verwaltungsgemeinschaftsumlage beständig einer intensiven Prüfung und auch Evaluation zu unterziehen. Dies nicht zuletzt deshalb, da eine ungenügende Umlage zwangsläufig bei den erfüllenden Gemeinden zu Verbindlichkeiten innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft führen muss, für welche alle Mitgliedsgemeinden gemeinschaftlich haften.

Seit Jahren sind die konjunkturellen Bedingungen in Deutschland, verglichen mit den anderen europäischen Ländern noch gut. So ist es auch im Freistaat Sachsen. Doch das reicht nicht überall für einen ausgeglichenen Haushalt, im Gegenteil. Reiche und arme Gemeinden driften in der Schuldenstatistik immer stärker auseinander. Das hat dazu geführt, dass die Verwaltungsgemeinschaften seit geraumer Zeit jährlich, bzw. aller zwei Jahre bei Doppelhaushalten, die Umlagen sehr genau prüfen lassen. Das ist auch dringend erforderlich, da eine nicht kostendeckende Umlage bei den erfüllenden Gemeinden zu Verbindlichkeiten führt, für welche alle Mitgliedsgemeinden letztlich gemeinschaftlich haften müssen.

Einen Schuldenberg anzuhäufen ist weder für die Mitgliedsgemeinden, noch für die erfüllenden Gemeinden von Vorteil. Das auch nicht, wenn Verhandlungen zu Gemeindezusammenschlüssen bevorstehen und „ein Auge zugedrückt werden soll“, denn solche Bedingungen gerade einen vernünftigen Kassensturz. Sind Schulden verblieben und die Kassen leergeräumt, werden die beteiligten Bürgermeister u. U. Ihren Bürgern erklären müssen, warum diese nunmehr die Lasten mit Steuern und Abgaben gemeinschaftlich zu tragen haben.

Alexander Glas, Dieter W. Glas

Auszug einer Veröffentlichung zum § 42 SächsKomZG.